

Finanzierung internationaler Zusammenarbeit in der deutschen Außen- und Sicherheits-, Entwicklungs- und Umweltpolitik

Messner, Dirk; Scholz, Imme

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Messner, D., & Scholz, I. (2005). *Finanzierung internationaler Zusammenarbeit in der deutschen Außen- und Sicherheits-, Entwicklungs- und Umweltpolitik*. (DIE Discussion Paper, 11/2005). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-117225>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Finanzierung internationaler Zusammenarbeit in der deutschen Außen- und Sicherheits-, Entwicklungs- und Umweltpolitik

Dirk Messner / Imme Scholz

Bonn 2005

Messner, Dirk: Finanzierung internationaler Zusammenarbeit in
der deutschen Außen- und Sicherheits-, Entwicklungs- und Umweltpolitik /
Dirk Messner ; Imme Scholz. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2005. –
(Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 11/2005)
ISBN 3-88985-298-X

Dr. Dirk Messner, Politologe, ist seit 2003
Direktor des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik
E-Mail: Dirk.Messner@die-gdi.de

Dr. Imme Scholz, Soziologin, ist seit 1992 wissenschaftliche
Mitarbeiterin des DIE. Seit 2002 leitet sie die Abteilung
Globale Umweltpolitik; Transformation und Stabilisierung
E-Mail: Imme.Scholz@die-gdi.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Zusammenfassung | 1 |
| 1 Einleitung: Ziel und Ansatz | 4 |
| 2 Finanzierung internationaler Zusammenarbeit: der institutionelle Kontext | 4 |
| 2.1 Die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus in Afghanistan | 8 |
| 2.2 Internationale umweltpolitische Zusammenarbeit | 13 |
| 3 Bewertung | 22 |
| 3.1 Strategische Herausforderungen für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik | 22 |
| 3.2 Trends in der Finanzierung von internationaler Zusammenarbeit in Deutschland | 26 |
| Literaturverzeichnis | 31 |

Tabellen

| | |
|--|----|
| Tabelle 1: Bundeshaushalt 1994-2004 (in Mrd. €) | 7 |
| Tabelle 2: BMZ-Ausgaben für Umwelt- und Ressourcenschutz | 16 |
| Tabelle 3: Vorhandene Kapazitäten für die Stromerzeugung durch erneuerbare Energien in Deutschland (in Megawatt, MW) | 17 |
| Tabelle 4: Einspeisung von und Zahlungen für Strom aus erneuerbaren Ernergiequellen nach dem EEG | 18 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|---|
| AA | Auswärtiges Amt |
| BMBF | Bundesministerium für Bildung und Forschung |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen |
| BMI | Bundesministerium des Inneren |
| BMU | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit |
| BMVEL | Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft |
| BMVg | Bundesministerium der Verteidigung |
| BMWA | Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit |
| BMZ | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| BSP | Bruttosozialprodukt |
| DDR | Deutsche Demokratische Republik |
| EEG | Erneuerbare-Energien-Gesetz |
| EU | Europäische Union |
| FAO | Food and Agriculture Organization of the United Nations |
| GEF | Global Environmental Facility |
| HIPC | Highly Indebted Poor Countries |
| ISAF | International Security Assistance Force |
| MDG(s) | Millennium Development Goal(s) |
| MW | Megawatt |
| NATO | North Atlantic Treaty Organisation |
| NRO | Nichtregierungsorganisation |
| ODA | Official Development Aid |
| OECD | Organisation for Economic Cooperation and Development |
| PRSP | Poverty Reduction Strategy Paper |
| PRT | Provincial Reconstruction Team |
| UNDP | United Nations Development Programme |
| UNEP | United Nations Environment Programme |
| US | United States |
| VN | Vereinte Nationen |
| WSSD | World Summit on Sustainable Development |
| WTO | World Trade Organization |

Zusammenfassung

Wie wird im deutschen Bundeshaushalt über die relative Bedeutung von internationaler Zusammenarbeit entschieden und welche Priorität wird dabei den entsprechenden Ausgaben beigemessen? Diese Fragen werden anhand der Analyse zweier Politikfelder untersucht, die in der deutschen internationalen Zusammenarbeit eine wichtige Rolle spielen: dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus in Afghanistan und der globalen Umweltpolitik. Das erste Beispiel ist in der deutschen internationalen Zusammenarbeit relativ neu, da die Gesetzgebung der Nachkriegszeit den Einsatz von deutschem Militär außerhalb des Territoriums der NATO (*North Atlantic Treaty Organisation*) verbot. Dies änderte sich erst 1990 mit der deutschen Einheit und Souveränität und durch die neuen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen, die sich durch den Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien ergaben. Das zweite Beispiel – die globale Umweltpolitik – ist im Gegensatz dazu ein Politikfeld, in dem Deutschland sehr früh aktiv geworden ist. In beiden Politikfeldern werden einige der allgemeinen neuen Trends in der Finanzierung von internationaler Zusammenarbeit sichtbar, insbesondere der Trend vom Gerechtigkeits- zum Effizienzprinzip beim Einsatz öffentlicher Mittel, der Trend von der Länder- zur Themenorientierung und der Trend zur zunehmenden Mobilisierung privater statt öffentlicher Mittel.

In Deutschland werden öffentliche Transfers in Entwicklungsländer bzw. für den Schutz öffentlicher globaler Güter in der Regel über den Haushalt des BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), den Einzelplan 23, geleitet. Die einzige Ausnahme sind Beiträge zu internationalen Organisationen, die über den Haushalt des jeweils zuständigen Ministeriums laufen. So ist z.B. das BMF (Bundesministerium der Finanzen) zuständig für die Zahlungen an den IWF (Internationalen Währungsfonds) und das BMVEL (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft) für Zahlungen an die FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*).

Seit den 1990er Jahren haben drei Trends den politischen und institutionellen Kontext geprägt, in dem die Entscheidungen über den deutschen Beitrag für die Schaffung und den Schutz globaler öffentlicher Güter und die Lösung von Weltproblemen fallen:

Erstens haben die Schwierigkeiten des deutschen Einigungsprozesses dazu geführt, dass nationale Probleme die politische Debatte dominierten. Außerdem zwangen sie die Bundesregierung dazu, eine Reihe von Sparmaßnahmen für die öffentlichen Haushalte zu beschließen, um die hohen Kosten des ostdeutschen Aufbaus auch in Zeiten wirtschaftlicher Schwäche tragen zu können.

Zweitens gewann die Debatte über die Notwendigkeit, die Globalisierung zu gestalten, seit 1998 mit dem Regierungsantritt der rot-grünen Koalition an Gewicht und führte zu einigen institutionellen Veränderungen im politischen System und zur Erarbeitung neuer Politiken, Strategien und programmatischer Anstrengungen.

Drittens definiert mittlerweile jedes Ministerium in seinem Zuständigkeitsbereich eine eigene Außenpolitik und setzt sie auch um. Diese Entwicklung führt zu einer Erosion der Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik und zu einer Vielfalt von neuen Kompetenz-, Kohärenz- und Koordinationsproblemen, sowohl in den zuständigen

Ressorts als auch im AA (Auswärtigen Amt) und im Bundeskanzleramt.

Die Analyse der Fallstudien hat gezeigt, dass sowohl der Afghanistan-Einsatz als auch die Beiträge zur globalen Umweltpolitik Beispiele für Politikfelder sind, in denen die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik zunehmend erodieren. Auch bei der Festlegung von innenpolitischen Maßnahmen müssen die relevanten globalen Übereinkommen, multilateralen Politikprogramme und internationalen Akteure berücksichtigt werden. Folgende Fragen und Trends sind in diesem Zusammenhang wichtig:

1. *Koordination:* Im Fall der globalen Umweltpolitik haben wir es in der Regel mit einem Muster der negativen Koordination zwischen BMZ, BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) und BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) zu tun. Es werden jedoch Versuche gemacht, um Überlappungen zu verringern und Koordinierungsprozesse zu etablieren. Eine positive Koordination im Sinne gemeinsamer Ansätze ist jedoch eher die Ausnahme. Die unmittelbare Zusammenarbeit vor Ort, die beim Afghanistaneinsatz erforderlich ist, erhöht das Maß an Koordination und Harmonisierung zwischen AA, BMZ und BMVg (Bundesministerium der Verteidigung) auf der operativen Ebene. Koordination und Harmonisierung auf operativer Ebene und Standardisierung von Leitbildern koinzidieren jedoch immer noch mit der Konkurrenz um Ressourcen, Kompetenzen, politische Aufmerksamkeit und Macht zwischen den betroffenen Ministerien.
2. *Öffentliche vs. private Mittel:* Das Beispiel der Förderung erneuerbarer Energien zeigt, dass die Mittel, die auf nationaler Ebene in den Klimaschutz investiert werden, viel höher sind als die Ausgaben der Entwicklungszusammenarbeit in diesem Feld. Die in Deutschland erforderlichen Investitionen werden durch privates Kapital finanziert und nicht durch öffentliche Mittel. Dies wird durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) gefördert, das private Akteure dazu zwingt, erneuerbare Energien zu subventionieren. Der Afghanistaneinsatz wird als Bestandteil der klassischen Außen- und Sicherheitspolitik öffentlich finanziert und umgesetzt. In dieser Hinsicht steht Deutschland gegen den international zu beobachtenden Trend (z.B. im Irak), bei militärischen Konflikten auf die Dienstleistungen privater Sicherheitsdienste zurückzugreifen.
3. *Länder- vs. Problemorientierung:* Beide Fallstudien zeigen, dass sich Ansätze mit einer starken Länderorientierung schrittweise in problemorientierte Strategien entwickeln. Die deutschen Außenbeziehungen (AA und BMZ) beruhten traditionell auf Länderstrategien, mit denen endogene Prozesse gestärkt werden sollten, im Unterschied bspw. zu den geopolitischen oder geoökonomischen Strategien der USA. Nun verschiebt sich die strategische Orientierung auf die Problemzusammenhänge, in die die Außenpolitik verstrickt ist. Die Berücksichtigung dieser Problemzusammenhänge in der Entwicklungszusammenarbeit zieht veränderte Begründungs- und Orientierungsmuster nach sich: Zu dem eher altruistischen Motiv der Armutsbekämpfung kommt die Unterstützung von Entwicklungsländern als Partner beim Schutz globaler öffentlicher Güter hinzu; dieses Motiv ist weniger altruistisch und entspricht mehr einer aufgeklärten Formulierung von nationalen Eigeninteressen. Nach wie vor bestehen aber Schwierigkeiten bei der „Übersetzung“ dieser neuen strategischen Sichtweise auf globale Themen in die Länderstrategien von BMZ und AA.

4. *Signifikanz von multilateralen Fonds und Strategien:* Im Fall der globalen Umweltpolitik ist die deutsche Unterstützung für die Schaffung der GEF (*Global Environmental Facility*) als zentraler Mechanismus für die Umsetzung der Rio-Konventionen fundamental gewesen. Dennoch sind die deutschen Einzahlungen in die Fazilität im Vergleich zu den auf nationaler und bilateraler Ebene in die globale Umweltpolitik investierten Mitteln bescheiden geblieben. Im Fall der internationalen Sicherheitspolitik gibt es keine GEF; hier dominieren nach wie vor verschiedene nationale Finanzierungsmechanismen. Nach dem 11. September 2001 ist es jedoch immerhin gelungen, die Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik der EU zu beschleunigen. In Zukunft könnte dadurch in der europäischen Sicherheitspolitik die Dominanz des Prinzips der nationalen Souveränität etwas geschwächt werden.

Die Ergebnisse der beiden Fallstudien legen eine differenziertere Formulierung der häufig vorgestellten These nahe, dass nationale Regierungen eher vermeiden, nationale Souveränität abzugeben, Fortschritte in der internationalen Zusammenarbeit daher auf Absichtserklärungen und unverbindliche Strategien und Modelle beschränken und Staaten nicht dazu bereit sind, internationale Übereinkommen und Verpflichtungen tatsächlich einzuhalten und umzusetzen. Unsere Fallstudien zeigen, dass transnationale Absichtserklärungen und die Setzung internationaler Standards zwar schneller vorankommen als die Bereitschaft, internationale Vereinbarungen umzusetzen und in multilaterale Fonds einzuzahlen. Dabei müssen jedoch drei Beobachtungen berücksichtigt werden:

Erstens haben globale Diskurse und die Entwicklung von internationalen Standards und Regeln einen enormen Einfluss auf die strategischen Debatten in Deutschland, sei es über die Bekämpfung des internationalen Terrorismus oder die globale Umweltpolitik.

Zweitens entwickeln international vereinbarte Standards, Prinzipien und Regeln eine Eigendynamik. Nationalstaaten greifen auf sie zurück, um Verpflichtungen zu definieren, deren Einhaltung von nationalen und internationalen Akteuren überprüft werden kann. In der deutschen politischen Debatte haben Hinweise auf internationale Übereinkommen, Standards und Verpflichtungen ein Eigengewicht. Die Existenz globaler Standards und Regeln ist hilfreich, um nationale politische Akteure aufzubauen und zu stärken, die an der Lösung von Weltproblemen interessiert sind.

Drittens unternimmt Deutschland trotz der Begrenzungen, die in den beiden Fallstudien festgestellt werden, ernsthafte Anstrengungen, die Rolle eines aktiven Players zur Stärkung multilateraler Strukturen einzunehmen. In Deutschland ist die Bereitschaft, ein gewisses Maß an Souveränität auf internationale Akteure zu übertragen, sich an internationalen Prozessen zur Regelbildung zu beteiligen und sich multilateral koordinierten Strategien zur Bearbeitung von Weltproblemen anzuschließen, wahrscheinlich weiter entwickelt als in anderen Ländern der OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*). Es ist jedoch ebenso klar geworden, dass auch Deutschland es vorzieht, die Kontrolle über seine nationalen finanziellen Ressourcen zu behalten. Obwohl Deutschland in globale Fonds wie die GEF einzahlt, ist es doch nach wie vor stark daran interessiert, v.a. über bilateral finanzierte Maßnahmen zu internationalen Programmen und Agenden beizutragen.

1 Einleitung: Ziel und Ansatz

Wie wird im deutschen Bundeshaushalt über die relative Bedeutung von internationaler Zusammenarbeit entschieden und welche Priorität wird dabei den entsprechenden Ausgaben beigemessen? Diese Fragen werden anhand der Analyse zweier Politikfelder untersucht, die in der deutschen internationalen Zusammenarbeit eine wichtige Rolle spielen: dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus in Afghanistan und der globalen Umweltpolitik. Das erste Beispiel ist in der deutschen internationalen Zusammenarbeit relativ neu, da die Gesetzgebung der Nachkriegszeit den Einsatz von deutschem Militär außerhalb des NATO-Territoriums verbot. Dies änderte sich erst 1990 mit der deutschen Einheit und Souveränität und durch die neuen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen, die sich durch den Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien ergaben. Das zweite Beispiel – die globale Umweltpolitik – ist im Gegensatz dazu ein Politikfeld, in dem Deutschland sehr früh aktiv geworden ist. In beiden Politikfeldern werden einige der allgemeinen neuen Trends in der Finanzierung von internationaler Zusammenarbeit sichtbar, insbesondere der Trend vom Gerechtigkeits- zum Effizienzprinzip beim Einsatz öffentlicher Mittel, der Trend von der Länder- zur Themenorientierung und der Trend zur zunehmenden Mobilisierung privater statt öffentlicher Mittel. Die Analyse der Einführung dieser Veränderungen und der Hürden, auf die sie stieß, vermittelt Einsichten in die Schwierigkeiten der Politikharmonisierung und der Einführung entsprechender Verfahren für die Erstellung von Haushalten, Gesetzen und Regeln.¹

2 Finanzierung internationaler Zusammenarbeit: der institutionelle Kontext

Drei wesentliche Trends bestimmen seit den 1990er Jahren den politischen und institutionellen Kontext, in dem in Deutschland über die Beteiligung an der Herstellung und Sicherung globaler öffentlicher Güter sowie der Bearbeitung von Weltproblemen diskutiert und entschieden wird.

Erstens führt die Wiedervereinigung der beiden deutschen Teilstaaten seit Anfang der 1990er Jahre zu einem enormen Ressourcentransfer von ca. 4 % des Bruttonettoproduktes (BSP) p.a. in die neuen Bundesländer. Der „Aufbau Ost“ resultierte einerseits in einer Verengung der politischen Debatten auf nationale Problemlagen, gerade in dem Moment, in dem durch die Überwindung der Systemgegensätze in der Weltpolitik die Diskussion über „neue Muster der Weltordnung“ (so US-Präsident Bush, sen.) möglich wird. Andererseits erzwang die Belastung des Bundeshaushaltes im Prozess der Wiedervereinigung, verstärkt durch die wirtschaftliche Schwäche der deutschen Ökonomie seit Mitte der 1990er Jahre, eine Folge von Sparhaushalten und permanenten Anstrengungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Zusätzliche Ausgaben für Aktivitäten der Internationalen Zusammenarbeit stellen also stets direkt die Frage nach Ausgabenreduzierungen in anderen Bereichen.

Zweitens gewann die politische Debatte über die Notwendigkeit der Gestaltung der Globalisierung, die im wissenschaftlichen Raum bereits seit Anfang der 1990er Jahre geführt wurde, mit der Regierungsübernahme der rot-grünen Koalition im Jahre 1998 an Bedeutung. Diese

¹ Dies ist die deutsche Fassung eines Beitrags, der im Auftrag des *Office of Development Studies* (UNDP) für das Buchprojekt „*The New Public Finance: Responding to Global Challenges*“ erstellt wurde. Das Buch wird von Inge Kaul und Pedro Conceição herausgegeben und im Januar 2006 bei der Oxford University Press, New York, erscheinen.

steigende Aufmerksamkeit für die Auswirkungen des Globalisierungsprozesses auf die deutsche Politik wird sowohl durch gezielte institutionelle Veränderungen im politischen System, die Erarbeitung neuer Politiken und Strategien als auch in programmatischen Anstrengungen des Deutschen Bundestages deutlich, die neuen Herausforderungen angemessen zu verstehen. Das höhere Maß an *awareness* gegenüber Phänomenen der Globalisierung drückte sich z.B. im Auswärtigen Amt in der Einrichtung eines (personell kleinen) „Arbeitsstabes für globale Fragen“ aus, der sich zentralen Weltproblemen widmete und vor allem den Kontakt zu gesellschaftlichen Gruppen und Wissenschaftlern suchte, die sich mit Globalisierungsfragen beschäftigten. Durch die Veranstaltung prominent besetzter Konferenzen zu globalen Fragen (wie den Ursachen und Wirkungen der Weltbevölkerungsentwicklung, des Klimawandels, der neuen Rolle privater Akteure in der Internationalen Politik) unterstrich das AA die Bedeutung internationaler Politik jenseits klassischer Sicherheits- und Außenpolitik sowie seine Gesamtzuständigkeit für das Feld der internationalen Kooperation. Das BMZ setzte seit 1998 ebenfalls neue Akzente, indem es Entwicklungspolitik als „globale Strukturpolitik“ definierte. Darüber hinaus setzte der Deutsche Bundestag von 1998 bis 2002 eine Enquête-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ ein, die sich mit den Ursachen und Folgen der Globalisierung sowie deren Auswirkungen auf die deutsche Politik beschäftigte. Enquête-Kommissionen, in denen Parlamentarier und Experten zusammenarbeiten, sind eines der wichtigsten Instrumente des deutschen Parlamentes, um sich mit zentralen Zukunftsfragen der Politik zu beschäftigen.

Das Verfahren zur Erstellung des Bundeshaushalts

Das Verfahren zur Erstellung des Bundeshaushalts besteht aus folgenden Schritten: Auf der Grundlage eines Dekretes des BMF, mit dem der finanzielle Rahmen für alle Bundesministerien gesetzt wird, arbeitet jedes Ressort einen Haushaltsentwurf aus (Einzelplan), der anschließend mit dem BMF verhandelt wird. Dieser Verhandlungsprozess wird geführt, bis ein Konsensergebnis erzielt wird. Danach wird der gesamte Bundeshaushalt vom Kabinett diskutiert und beschlossen, bevor er an den Bundestag und den Bundesrat weitergeleitet wird.

Länder und Kommunen erstellen ihre Haushalte unabhängig vom Bund. Um Ausgabenpolitiken zu koordinieren, kommen BMF, die Finanzminister der Länder und Vertreter der Kommunen zweimal jährlich im Finanzplanungsrat zusammen. Seit Juli 2002 hat dieser Rat eine sehr wichtige Rolle für die Sicherung der Haushaltsdisziplin der unteren Verwaltungsebenen.

Transfers an internationale Organisationen werden von dem Ministerium budgetiert, das die Federführung innehat. Die Federführung für die FAO und die Internationale Walkommission liegt beim BMVEL, während das BMU für das Abkommen zum internationalen Handel mit geschützten Arten (CITES) zuständig ist. Die WTO (World Trade Organization) und die ITTO (International Tropical Timber Organization) liegen im Zuständigkeitsbereich des BMWA. Die GEF wird vom BMZ budgetiert, obwohl die Federführung der Rio-Konventionen bei BMU und BMZ gemeinsam liegt.

Drittens ist seit Anfang der 1990er Jahre de facto ein Internationalisierungsschub in allen Ministerien der Bundesebene zu beobachten, der allerdings nicht geplant, sondern „hinter dem Rücken der Akteure“ stattfand (Eberlei / Weller 2001; Messner 2002). Seit Beginn des neuen Jahrhunderts befassen sich in den Bundesministerien 336 Referate mit internationalen Aufgaben, davon 281 mit Problemstellungen, die auch über die europäische Innenpolitik hinausreichen. Zum Vergleich: das Auswärtige Amt verfügt über 74 und das BMZ über 48 Referate. Eine Vielzahl von internationalen Aufgaben wird also von den Fachressorts wahrge-

nommen, die im klassischen Politikverständnis für die Innenpolitik zuständig sind. Zudem ist zu beobachten, dass internationale Aufgaben im Verlauf der Zeit auf immer höheren Hierarchieebenen in den Ministerien angesiedelt sind und zentrale Weltprobleme von Ministerien jenseits des AA und des BMZ bearbeitet werden [z.B. die globalen Umweltprobleme vom BMU; die Weiterentwicklung der Weltwirtschaftsordnung vom BMF; internationale Kriminalität, Kriegsflüchtlinge vom BMI (Bundesministerium des Innern)]. Im Trend zeichnet sich ab, dass alle Ministerien ihre eigenen sektoralen Außenpolitiken betreiben, also die klare Unterscheidung in Innen- und Außenpolitik erodiert. Hieraus ergeben sich eine Vielzahl von neuen Zuständigkeits-, Kohärenz- und Koordinationsproblemen zwischen den Fachressorts, dem AA und dem Bundeskanzleramt.

Es stellt sich die Frage, welche Beiträge Deutschland zum Schutz der globalen öffentlichen Güter in diesem Spannungsfeld aus Sparhaushalten, wachsender Aufmerksamkeit für Globalisierungsprozesse seit dem Regierungsantritt der rot-grünen Koalition und der zunehmenden institutionellen Ausdifferenzierung der Außenbeziehungen geleistet hat. Welche neuen Prioritäten entstanden in der internationalen Zusammenarbeit? Wie sollen die Aktivitäten der internationalen Zusammenarbeit finanziert werden? Welche Ministerien spielen eine Schlüsselrolle in diesen Prozessen? Diesen Fragen gehen wir anhand von zwei Fallstudien – der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus in Afghanistan und der globalen Umweltpolitik – nach.

Tabelle 1: Bundeshaushalt 1994-2004 (in Mrd. €)

| | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 ¹ |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|-------------------|
| | | | | | | | | |
| | 245,3 | 230,7 | 233,5 | 244,8 | 243,9 | 247,5 | 260,2 | 257,3 |
| | | | | | | | | |
| Auswärtiges Amt | 1,9 | 1,9 | 1,7 | 1,8 | 2,1 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| Bundesministerium des Innern | 4,3 | 4,6 | 4,4 | 3,6 | 3,6 | 3,7 | 4,0 | 4,0 |
| Bundesministerium der Justiz | 0,3 | 0,3 | 0,8 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 3,5 | 3,4 |
| Bundesministerium der Finanzen | 3,0 | 5,0 | 4,0 | 3,8 | 3,5 | 3,5 | 3,3 | 3,5 |
| Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit | 7,2 | 9,5 | 8,2 | 7,6 | 7,3 | 6,6 | 30,5 ² | 33,0 |
| Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft | 6,8 | 6,1 | 5,8 | 5,6 | 5,6 | 5,7 | 5,6 | 5,2 |
| Bundesministerium für Arbeit und Soziales | 66,6 | 63,7 | 76,8 | 87,1 | 86,7 | 92,2 | 82,0 ³ | 83,5 |
| Bundesministerium der Verteidigung | 24,7 | 24,6 | 23,9 | 23,2 | 23,9 | 23,6 | 24,4 | 24,1 |
| Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,8 | 0,8 |
| Bundesministerium für Bildung und Forschung | 4,8 | 7,9 | 7,6 | 7,5 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 8,2 |
| Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung | 4,2 | 4,1 | 3,9 | 3,6 | 3,8 | 3,7 | 3,8 | 3,8 |
| | | | | | | | | |
| Gesamt | 124,4 | 199,4 | 137,6 | 144,8 | 145,8 | 150,4 | 168,5 | 171,7 |
| Andere (z.B. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; Bundesverschuldung; Finanzverwaltung) | 120,9 | 102,4 | 95,9 | 100,0 | 98,1 | 97,1 | 91,7 | 85,6 |
| Quelle: Statistisches Bundesamt, verschiedene Ausgaben, Berlin 1 geplant 2 2002 Gründung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (Arbeit fiel davor in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung) 3 2002 Gründung des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung | | | | | | | | |

2.1 Die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus in Afghanistan

Die wissenschaftlichen und die politischen Diskussionen über die Folgen der Globalisierung, *Global Governance* und globale öffentliche Güter konzentrierten sich sowohl international als auch in Deutschland ab Anfang der 1990er Jahre auf neue Felder der Weltpolitik jenseits der klassischen Sicherheitspolitik. Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes rechnete man in den OECD-Ländern mit Friedensdividenden und Chancen auf dauerhafte Abrüstung. Angesichts fehlender militärischer Bedrohungen beschäftigte sich die Bundeswehr in ihren Strategiedebatten auf der Basis des Konzeptes der erweiterten Sicherheit zwar mit denkbaren Sicherheitsrisiken, die in der Zukunft aus Umweltkrisen, Wasserknappheit und Migrationsströmen entstehen könnten, die materiellen Strukturen der Bundeswehr blieben aber bis Ende der 1990er Jahre im Kern unangetastet. Die Bundeswehr blieb eine Panzerarmee, ausgerüstet für die Verteidigung der Landesgrenzen.

Dass Deutschland, wie die EU insgesamt, den Zerfall und die Bürgerkriege im benachbarten Jugoslawien Mitte der 1990er Jahre zunächst weitgehend ignorierte und militärische Einsätze zur Beendigung ethnischer Säuberungen erst auf Druck und Initiative der USA für notwendig erachtet wurden, reflektiert die Dominanz eines sicherheitspolitischen Verständnisses, das auf die Verteidigung von Landesgrenzen und Territorien ausgerichtet war. Vor dem Hintergrund dieses klassischen Sicherheitsdenkens wurde auch der Völkermord in Ruanda zwar von der deutschen Öffentlichkeit schockiert zur Kenntnis genommen, doch eine militärische Intervention in diesem afrikanischen Land nicht ernsthaft in Erwägung gezogen – eine Bedrohung der eigenen Sicherheit stellte das Grauen in Ruanda zu guter Letzt nicht dar. Die Bundeswehr galt bis Ende der 1990er Jahre als „Verteidigungsarmee“.

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 leiteten auch in Deutschland einen weitgehenden Paradigmenwechsel ein. Sie markierten den Übergang von der „Verteidigungspolitik“, in dessen Zentrum die territoriale Integrität steht, hin zu einer „globalen Sicherheitspolitik“, die berücksichtigt, dass die Sicherheit Deutschlands und der OECD-Welt von weltweiten Krisenphänomenen, transnationalen Terrornetzwerken sowie zerfallenden Staaten und Gesellschaften als „Basen des Terrors“ bedroht werden kann. Mit dem 11. September 2001 und der Wahrnehmung des transnationalen Terrorismus als ernst zu nehmender Gefahr kommen die zentralen Begriffe und Kategorien der Globalisierungs- und *Global Governance*-Diskussion auch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik an: Entgrenzung von Problemlagen und die Inkongruenz von grenzüberschreitenden Problemkonstellationen mit der Reichweite nationalstaatlichen Regierens (weltweite terroristische Bedrohung statt „Angriff“ auf nationalstaatliche Territorien; transnationale Organisation der Terrorgruppen) sowie der Bedeutungszuwachs privater Akteure in der internationalen Politik (in diesem Fall von „Terror-NGOs“). Sicherheit wird in der Wahrnehmung der Politik sukzessive zu einem globalen öffentlichen Gut, dessen Schutz auch von zentraler Bedeutung für die Sicherheit Deutschlands ist. Oder mit den Worten des deutschen Verteidigungsministers Struck: *„Deutschlands Sicherheit muss auch am Hindukusch in Afghanistan verteidigt werden.“*

Dieser durch den 11. September 2001 ausgelöste Paradigmenwechsel hat weitreichende Konsequenzen, wie am Beispiel der deutschen Afghanistan-Politik sichtbar wird. Deutschland ist in Afghanistan hinter den USA und Japan der drittgrößte Geber. Auf der Tokioter Geberkonferenz für Afghanistan im Januar 2002 hat die Bundesregierung für den

Zeitraum 2002–2005 insgesamt 320 Mio. € für Wiederaufbauleistungen und humanitäre Hilfe zugesagt (Gesamtzusagen der Gebergemeinschaft ca. 4 Mrd. €; der EU-Mitgliedsländer sowie der EU insgesamt ca. 2 Mrd. €). Das deutsche Volumen wird vermutlich bereits Ende 2004 erreicht sein. Im Rahmen der internationalen Afghanistan-Konferenz Ende März 2004 in Berlin wurden bis Ende 2008 weitere 320 Mio. € in Aussicht gestellt. Zusätzlich hat die deutsche Regierung Afghanistan 2002 Schulden in Höhe von etwa 34 Mio. € erlassen.

Darüber hinaus ist Deutschland mit etwa 23 % an den Investitionen der EU in den Wiederaufbau und für humanitäre Hilfe in Afghanistan beteiligt. Die EU investierte in diesen Bereichen in 2002 etwa 275 Mio. €, an denen Deutschland entsprechend mit gut 63 Mio. € beteiligt war.

Neben den Beiträgen zum Wiederaufbau beteiligt sich Deutschland zudem an der Internationalen Truppe zur Unterstützung der Sicherheit in Afghanistan (International Security Assistance Force: ISAF). Mit rund 2000 Soldaten (von insgesamt 6000 Soldaten) ist Deutschland der wichtigste Truppensteller für ISAF. Von Februar bis August 2003 wurde ISAF gemeinsam von den Niederlanden und Deutschland geführt; seitdem hat die NATO diese Aufgabe übernommen. Für die Beteiligung an ISAF hat die Bundesregierung in 2002 und 2003 insgesamt 690 Mio. € an einsatzbedingten Zusatzausgaben erbracht. Für 2004 sind etwa 307 Mio. € veranschlagt.

Diese Entwicklungen sind in dreierlei Hinsicht von Bedeutung: *Erstens* ist die Bereitstellung von etwa 400 Mio. € jährlich zur Stabilisierung Afghanistans und damit zur Einhegung des transnationalen Terrorismus eine beachtlich hohe öffentliche Investition in Zeiten rigider Sparhaushalte. Die quantitative Dimension dieses Engagements wird deutlich, wenn man die Kosten des Afghanistan-Einsatzes in Relation zu den Gesamtausgaben des BMZ setzt, die seit einer Dekade auf einem Niveau von jährlich etwa 4 Mrd. € stagnieren, oder auch mit den schwankenden Ausgaben des BMZ im Feld der globalen Umweltpolitik in Höhe von 530–850 Mio. € p.a. (2000–2003) vergleicht. Hier zeigt sich, dass sich die Wahrnehmung von akuten Sicherheitsbedrohungen schneller in signifikante Investitionen zur Herstellung des globalen öffentlichen Gutes der Sicherheit übersetzt, als in anderen Globalisierungsfeldern, in denen es z.B. um den Schutz globaler Umwelt- und Sozialgüter geht. Die Aussicht auf die Finanzierung globaler öffentlicher Güter scheint also (in Deutschland und wohl auch anderswo) dann relativ hoch zu sein, wenn sich globale Risiken direkt negativ auf die nationale Entwicklung auswirken (oder auszuwirken drohen, wie im Fall des transnationalen Terrorismus) und nicht nur diffus und mittelbar für die (zukünftigen und mittelfristigen) nationalen Interessen von Bedeutung sind (wie z.B. im Fall globaler Umweltrisiken oder weltweiter Krankheiten). Die physische Sicherheit der Bürger ist also ein besonderes Gut; ein generalisiertes Gefühl von Unsicherheit (induziert durch die Ereignisse seit dem 11. September 2001) betrifft alle (viele) Bürger, so dass ein hohes Maß an Interessenhomogenität entsteht. Die Legitimationsbeschaffung für öffentliche Investitionen in die Herstellung von Sicherheit fällt daher leichter als in anderen Politikfeldern.

Zweitens ist im Fall des Afghanistan-Einsatzes das Zusammenspiel von öffentlichen Ausgaben für Wiederaufbau und humanitäre Hilfe sowie für militärische Sicherheit bemerkenswert. Deutschland hatte bis Anfang der 1990er Jahre keinerlei militärische Auslandseinsätze durchgeführt; die Entsendung von Militärsanitätern nach Somalia im Jahre 1992

wurde noch, mit Verweis auf die verheerende Rolle des deutschen Militärs im Verlauf der beiden Weltkriege des 20. Jahrhunderts, von einer intensiven und kontroversen politischen Debatte begleitet. Solange das BMVg auf die Verteidigung nationaler Grenzen ausgerichtet war und sich das BMZ auf Investitionen zur Stärkung endogener Potenziale in Entwicklungsländern konzentrierte, gab es keine direkten Schnittstellen zwischen diesen beiden Ressorts. Die veränderten Bedrohungsszenarien nach dem 11. September 2001 führten zu sich überlagernden Aufgaben: Die Stärkung von Stabilität, Sicherheit und sozio-ökonomischen Entwicklungschancen in Afghanistan – mit dem Ziel der dauerhaften Zerstörung der terroristischen Al Kaida-Infrastruktur des Landes – erfordert sowohl militärische als auch entwicklungspolitische Investitionen. In diesem Umfeld ist ohne die Herstellung von Sicherheit entwicklungspolitische Zusammenarbeit unmöglich – und ohne entwicklungspolitische Beiträge zum Wiederaufbau des Landes bleibt eine dauerhafte Stabilisierung und Befriedung Afghanistans unrealistisch.

Drittens ist das Verhältnis von zivilen und militärischen Ausgaben im Rahmen des Afghanistan-Einsatzes interessant. Jährlich stehen den 80 Mio. € für Wiederaufbau und humanitäre Hilfe etwa 320 Mio. € für den ISAF-Einsatz gegenüber. Dass in der deutschen Öffentlichkeit über die 80 Mio. € Wiederaufbaumittel viel und über die 320 Mio. für den ISAF-Einsatz kaum gesprochen wird, reflektiert, dass sich Deutschland vor allem als Zivilmacht sieht. Das Verhältnis von 1 : 4 vermittelt zudem ein Gespür für die Kosten präventiver Strategien zur Stabilisierung schwacher Staaten und Gesellschaften in einer Situation, in welcher der Einsatz von Militär zur Herstellung eines Minimums an Sicherheit noch nicht notwendig ist, im Vergleich zu den Kosten, die entstehen, wenn der Zerfallsprozess in Ländern bereits soweit vorangeschritten ist, dass ohne den Einsatz von Militär auch Investitionen in Entwicklung keinen Sinn mehr machen. Prävention, so eine Lehre des Afghanistan-Falles, ist deutlich billiger als die Kombination von militärischer Intervention mit entwicklungspolitischer Flankierung, wenn „das Kind schon in den Brunnen gefallen“ ist.

Die 80 Mio. € p.a. für den Wiederaufbau und die humanitäre Hilfe sind in den Haushalt des BMZ integriert. Hiervon werden allerdings 30 Mio. € dem AA „zur Stärkung politischer Institutionen“ in Afghanistan zur Verfügung gestellt. Das AA leitet wiederum etwa 12 Mio. € an das BMI weiter, das diese Ressourcen in den Wiederaufbau und die Stärkung der afghanischen Polizei investiert. Die restlichen Mittel in Höhe von etwa 18 Mio. € werden vom AA für Bildung (z.B. Hochschulförderung, Schüleraustausche, Erwachsenenbildung), kulturelle Zusammenarbeit (z.B. über das Goethe-Institut), Menschenrechtsprojekte und Ausbildungsangebote für Diplomaten verausgabt.

Von den 50 Mio. €, die im BMZ-Haushalt verbleiben, fließen 20 Mio. € an multilaterale Organisationen [vor allem die Weltbank und UNDP (*United Nations Development Programme*)]. Die verbleibenden 30 Mio. € verteilen sich auf bilaterale Maßnahmen des wirtschaftlichen Wiederaufbaus (berufliche Qualifizierung, Ausbildung von Frauen, Herstellung von Rechtsstaatlichkeit), Rehabilitierungsmaßnahmen im Wassersektor und in der Energieversorgung sowie auf die „entwicklungsorientierte Nothilfe“.

Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 – Trends

Der 11. September 2001 führte auch in Deutschland zu einer intensiven Debatte über zukünftige Herausforderungen im Bereich der inneren und der äußeren Sicherheit. Welche finanziellen Allokationen sind hiermit verbunden? Drei Beobachtungen sind relevant:

Die Bundeswehr wird, wie am Beispiel der Afghanistan-Politik skizziert, tiefgreifend umstrukturiert und soll zu einer Armee umgebaut werden, die Beiträge zur internationalen Krisenbewältigung unter dem Dach der Vereinten Nationen leisten kann. Trotz dieser enormen Herausforderungen und Strukturreformen stagniert der Verteidigungshaushalt auch nach dem 11. September 2001 auf einem Niveau von etwa 24 Mrd. € und damit einem Volumen, das den Verteidigungshaushalt seit Mitte der 1990er Jahre charakterisiert.

Die Ausgaben für „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“, die zwischen 1995 und 2001 etwa 2 Mrd. € p.a. betrugen, stiegen auf 2,74 Mrd. € (2004). Diese Ausgaben sollen bis 2006 auf etwa 2,8 Mrd. € angehoben werden (Statistisches Bundesamt 2003). Diese signifikante Erhöhung für die innere Sicherheit entfällt z.B. auf höhere Ausgaben für den Bundesgrenzschutz, Verstärkungen der Sicherheitsmaßnahmen im Luftverkehr und Aktivitäten im Bereich der Anti-Terrorbekämpfung bei Europol (Deutscher Bundestag 2004).

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 verabschiedete die Bundesregierung ein „Anti-Terrorpaket 2002“, in dem 3 Mrd. € zusätzliche Mittel zur Terrorbekämpfung zur Verfügung gestellt wurden. Da der Haushalt 2002 zu diesem Zeitpunkt bereits verabschiedet war, wurde dieser Posten in den Einzelplan „Allgemeine Verwaltung“ eingestellt; ab 2003 erfolgte eine Eingliederung dieser Sondermittel in die üblichen Einzelpläne der Ressorts. Die 3 Mrd. € des „Anti-Terrorpaketes 2002“ wurden wie folgt verteilt: 1,5 Mrd. € für das BMVg, 500 Mio. € für das BMI, je 200 Mio. € für das AA sowie das BMZ, je 50 Mio. € für das BMJ (Bundesministerium der Justiz) und das BMF, 500 Mio. € Reserve (BMI 2002).

Dieses Finanzierungsmuster reflektiert zwei Interessenlagen innerhalb der Bundesregierung. Zum einen erhöhte die Einstellung der 80 Mio. € für den Wiederaufbau Afghanistans in den BMZ-Haushalt den Anteil dieses Ressorts am gesamten Bundeshaushalt, wenn auch nur geringfügig. Dieses Signal war für die rot-grüne Regierung, die mittelfristig eine Erhöhung der Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit in Aussicht gestellt hatte, dennoch von Bedeutung. Zum anderen signalisiert die Überweisung von 30 Mio. € aus dem BMZ in den AA-Haushalt den Anspruch des AA, in diesem zentralen Feld der deutschen Sicherheitspolitik eine wesentliche Rolle – jenseits seiner Koordinationsfunktion – zu spielen und dem BMZ das neue Feld der Einhegung des transnationalen Terrorismus mit zivilen Mitteln nicht allein zu überlassen. Die Verfügung über operative Mittel gilt als Indikator für politische Gestaltungsmacht.

Sichtbar wird die Akteurskonstellation innerhalb der Bundesministerien, die im Rahmen des Afghanistan-Einsatzes von Bedeutung ist. Der finanziell und personell stärkste Beitrag kommt aus dem BMVg; AA und BMZ sind für die wesentlichen Elemente des Wiederaufbaus zuständig; das BMI beteiligt sich, beauftragt vom AA, an der Ausbildung der afghanischen Polizei. Während das Zusammenspiel von AA und BMZ in der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern dauerhaft auf der Tagesordnung deutscher Politik steht, sind das Zusammenwirken von BMZ und BMVg sowie die punktuelle Kooperation dieser beiden Ressorts mit dem BMI neu. Welche neuen Herausforderungen ergeben sich im

Afghanistan-Einsatz für die jeweiligen beteiligten Ressorts sowie im Hinblick auf Zuständigkeiten, Koordination und Kohärenz im Zusammenspiel der genannten Ministerien?

Für das BMZ sind die Wiederaufbaumaßnahmen in Afghanistan einerseits ein Feld, in dem das Ministerium über große Routine verfügt. Andererseits ist die operative Arbeit vor Ort, unter der Bedingung großer Unsicherheit, eine neue Herausforderung für die Mitarbeiter der deutschen Entwicklungsorganisationen. Ähnliches gilt für die Nothilfe- und Stabilisierungsaktivitäten des AA in Afghanistan. Für die Bundeswehr stellt der Afghanistan-Einsatz, nach dem Engagement im Kosovo, einen zentralen Markstein auf dem Weg von der „Verteidigungsarmee“ zu einer „Armee im Einsatz“ dar.

In Bezug auf das Zusammenspiel der Ministerien ist das Verhältnis zwischen dem AA und BMZ im Kontext des Afghanistan-Einsatzes ähnlich strukturiert wie in vielen anderen Feldern der Außen- und Entwicklungspolitik: Kooperation auf der Arbeitsebene, Wettbewerb um Zuständigkeiten, das jeweilige politische Gewicht, die politische Sichtbarkeit sowie operative Mittel. Aus diesem Spannungsfeld von Kooperation und Wettbewerb können sich – in diesem wie in anderen Fällen – Koordinations- und Kohärenzprobleme ergeben.

Neu ist die direkte Zusammenarbeit zwischen BMZ und BMVg in einem Auslandseinsatz. Diese Kooperation wird besonders eng im Falle des *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), das von der Bundesregierung in der nordafghanischen Region Kunduz durchgeführt wird. Hier arbeiten Bundeswehr und zivile Helfer und Experten zusammen, um jenseits der Hauptstadt Kabul Sicherheit zu gewährleisten und Wiederaufbaumaßnahmen voranzubringen. Diese neue entwicklungspolitische Allianz wirft in drei Bereichen z.T. sehr grundlegende und z.T. strittige Fragen auf (Klingebiel / Roehder 2004):

- Im Bereich der strategischen *Planung und Konzeption* geht es zum einen um die Frage des realen Einflusses der Entwicklungspolitik auf die Strategieentwicklung der Bundesregierung im Feld der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Besteht die Gefahr, dass, zugespitzt formuliert, Entwicklungspolitik zukünftig primär an sicherheitspolitischen Kriterien ausgerichtet wird (entwicklungspolitische Investitionen in Afghanistan und Irak statt in Ecuador und Tansania)? Zum anderen stellt sich z.B. in Kunduz ganz praktisch die Frage, inwieweit sich entwicklungspolitische Aktivitäten der militärischen Logik unterordnen müssen.
- Im Feld der *Finanzierung* ist strittig, ob die Entwicklungspolitik auch nichtzivile Maßnahmen und Einsätze zur Friedensschaffung und -erhaltung (z.B. im Rahmen von UN-Friedensmissionen) oder zivile Aktivitäten des Militärs (Bau von Infrastruktur) finanzieren sollte.
- Im *operativen Bereich* entstehen eine Vielzahl von neuen Schnittstellen, in denen Formen der Zusammenarbeit zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik erprobt und entwickelt werden müssen: das ressortübergreifende Förderkonzept von AA, BMZ und BMVg für das *Kofi Annan International Peace-keeping Training Center* gilt als Pilotvorhaben vernetzter Außenpolitik; das BMVg arbeitet im Rahmen des Afghanistan-Einsatzes mit entwicklungspolitischen Vorfeldorganisationen des BMZ (z.B. der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit – GTZ) zusammen; gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen für Mitarbeiter aus dem entwicklungs- und dem sicherheitspolitischen Bereich könnten an Bedeutung gewinnen.

Im Zusammenhang mit dem Afghanistan-Einsatz und der Entwicklung von Strategien zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus verändern sich auch die Leitbilder der deutschen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Am radikalsten fällt sicher der angestrebte Umbau der Bundeswehr von einer „Verteidigungsarmee“ zu einer „Armee im Einsatz“, die Beiträge zur internationalen Sicherheit leistet, aus. Die Veränderung des Leitbildes, angestoßen und beschleunigt durch die Ereignisse des 11. September 2001, führt auch dazu, dass es einen parteienübergreifenden Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit der Finanzierung dieses Umbaus gibt. Während aus dem Lager der Parteien der SPD und Bündnis 90/Die Grünen bis Ende der 1990er Jahre immer wieder eine signifikante Reduzierung des Verteidigungshaushaltes gefordert wurde, gibt es nun eine Übereinstimmung aller Bundestagsparteien (mit Ausnahme der Partei des Demokratischen Sozialismus, der Nachfolgepartei der Staatspartei der DDR) darüber, dass die Neuausrichtung der Bundeswehr zwar zu einer kleineren Armee führen wird, dieser Umbau jedoch kostenintensiv ist und – in etwa – im Rahmen des derzeitigen Haushaltsvolumens des BMVg bewerkstelligt werden muss.

Darüber hinaus ist im Rahmen des Afghanistan-Einsatzes ein „Afghanistan-Konzept der Bundesregierung“ entstanden, das vom Auswärtigen Amt, dem BMVg, dem BMZ sowie dem BMI erarbeitet wurde. Diese Allianz von Ressorts, die Beiträge der Bundesregierung zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus leisten, ist ein direktes Ergebnis der Ereignisse des 11. September 2001.

Noch umfassender ist der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, den die Regierung im Mai 2004 vorgelegt hat. In diesem Dokument werden strategische Elemente zur Prävention und Bearbeitung von Konflikten vorgestellt. Dieses im Rahmen der Bekämpfung der Ursachen des transnationalen Terrors zentrale Politikfeld wird als Herausforderung für alle Ressorts der Regierung beschrieben und als ein deutscher Beitrag zu multilateralen Anstrengungen im Bereich der Konfliktprävention und -bearbeitung dargestellt. Positiv gewürdigt werden in dem Aktionsplan die positiven britischen Erfahrungen mit ressortübergreifenden Fonds für die Krisenprävention und -bewältigung. Wie die Realität des Afghanistan-Einsatzes zeigt, ist Deutschland von einer solchen Lösung jedoch noch ein Stück entfernt.

2.2 Internationale umweltpolitische Zusammenarbeit

Das Fundament für die zunehmende Bedeutung der internationalen umweltpolitischen Zusammenarbeit in der deutschen öffentlichen Debatte wurde in den 1970er und 1980er Jahren gelegt. Verschiedene Faktoren trugen dazu bei, das allgemeine Bewusstsein um globale Umweltgefahren und die Notwendigkeit einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit zu erhöhen:

- In den 1970er Jahren wurde der Bericht des *Club of Rome* über die „Grenzen des Wachstums“ breit diskutiert; diese Debatte machte die schwierigen Wechselwirkungen zwischen ökonomischer Entwicklung und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen einem breiten Publikum bewusst.
- 1986 zeigte die Atomkatastrophe von Tschernobyl und die darauf folgende atomare Belastung von Böden, Niederschlägen und Nahrungsmitteln in großen Teilen Deutsch-

lands und Europas, wie verletzlich die moderne Gesellschaft durch die Risiken der Hochtechnologie geworden und wie begrenzt der nationale Handlungsrahmen in Fällen grenzüberschreitender Verschmutzung ist.

- 1988 untersuchte die Enquête-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages die Ursachen und Folgen des globalen Klimawandels. Die Verbrennung fossiler Energieträger und die tropische Entwaldung wurden als Hauptursachen identifiziert. Der zweite Bericht dieser Enquête-Kommission bildet eine der ersten öffentlichen Informationsquellen zum Problem der Entwaldung und seinen komplexen sozialen, ökonomischen und historischen Ursachen (Deutscher Bundestag 1990).
- Gleichzeitig mobilisierten die deutschen NROs (Nichtregierungsorganisationen) für einen Tropenholzboykott, um gegen die Entwaldung vorzugehen und den Überlebenskampf indigener Gruppen zu unterstützen. Im Verlauf dieser Kampagne wurden einheimische wirtschaftliche Interessen und Konsummuster mit globalen Gefahren und der Verschlechterung der Lebensbedingungen in den Tropen verknüpft. Dieser Diskurs erhöhte den Druck auf die Politik, Maßnahmen zu entwickeln, mit denen einerseits die politischen Kosten im Lande verringert und andererseits glaubhafte Beiträge zur Verringerung globaler Gefahren und für den Schutz der Tropenwälder geleistet werden konnten.

Diese Entwicklungen wurden durch die breite öffentliche Aufmerksamkeit für den Bericht der Brundtland-Kommission für Nachhaltige Entwicklung im Jahre 1987 und die Vorbereitung auf den VN-Gipfel für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro verstärkt. Die in Rio verabschiedete Erklärung und die dort unterzeichneten Umweltkonventionen machten einer breiten Öffentlichkeit erneut deutlich, dass große globale Gefahren für die ökologischen Grundlagen menschlichen Lebens auf der Erde bestehen und dass die internationale Zusammenarbeit für die Verringerung der Armut und die Umsetzung nachhaltiger Entwicklungsstrategien grundlegender Bestandteil jeder Strategie sein muss, mit der diesen Umweltgefahren begegnet werden kann.

Kurz nach dem Erdgipfel von Rio de Janeiro ließ das öffentliche Interesse in Deutschland an diesen Zusammenhängen jedoch nach, und zwar v. a. wegen der zunehmenden ökonomischen und politischen Schwierigkeiten der deutschen Einheit einerseits, und der Notwendigkeit, das deutsche Sozialversicherungs- und Besteuerungssystem an die veränderten internationalen ökonomischen Rahmenbedingungen (Globalisierung) anzupassen andererseits. So verschoben sich die Gewichte auf der nationalen politischen Agenda und internationale Themen wurden zunehmend als Last für die deutsche Politik und öffentlichen Haushalte wahrgenommen. Aus dieser Perspektive wurden der Nutzen oder die Chancen der internationalen Zusammenarbeit geringer bewertet als ihre Kosten. Diese skeptische politische Beurteilung der internationalen Zusammenarbeit wurde durch die Erfahrungen mit den militärischen Einsätzen im Ausland, zunächst im Kosovo und nach den terroristischen Angriffen des 11. September 2001 in Afghanistan, verstärkt (vgl. Abschnitt 2.1).

In Deutschland läuft der Großteil der Ausgaben für die internationale Umweltzusammenarbeit über den Haushalt des BMZ. Die Möglichkeiten anderer Ministerien, sei es die des BMU oder des BMBF, sich im Ausland direkt zu engagieren, sind entweder durch das vorhandene Volumen oder durch das Handlungsfeld selbst begrenzt. Dennoch haben diese beiden Ministerien traditionell breite Außenbeziehungen. Im folgenden Abschnitt wird ein Überblick über die wichtigsten Aktivitäten dieser drei Ministerien im Bereich der globalen Umweltgüter und -zusammenarbeit gegeben.

Verfahren zur Arbeitsteilung zwischen dem BMU und dem BMZ

Seit dem Erdgipfel in Rio de Janeiro 1992 haben die beiden für die Umsetzung der Beschlüsse von Rio zuständigen Ministerien Verfahren für die Arbeitsteilung untereinander vereinbart. Diese Verfahren wurden in Jahren der Zusammenarbeit entwickelt, ihre Konsolidierung hat ein koordiniertes Vorgehen beider Ministerien erleichtert. Die Grundlage dieser Verfahren ist die gegenseitige Anerkennung des jeweiligen Kompetenzbereichs, d.h. sie beruhen im Wesentlichen auf negativer Koordination.

Beide Ministerien haben die gemeinsame Federführung für die Verhandlung und Umsetzung der Rio-Konventionen und der Beschlüsse des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002. Das BMU ist v.a. für inhaltliche Fragen der Konventionen zuständig, während das BMZ alle finanziellen Angelegenheiten koordiniert. Dies bedeutet, dass das BMU vollständig von den Ressourcen des BMZ abhängig ist, wenn es einen Beitrag zur weltweiten Umsetzung der Rio-Konventionen leisten will. Um die politische Kohärenz von Umwelt- und Entwicklungspolitik zu erhöhen, versucht das BMZ auch, die Positionen des BMU – wo nötig – aus entwicklungspolitischer Perspektive zu beeinflussen.

Insgesamt haben diese Verfahren bewirkt, die Schaffung neuer multilateraler Fonds zur Finanzierung der Umsetzung der Rio-Konventionen zu verhindern. Derartige Fonds sind aus deutscher Sicht problematisch, solange das Volumen der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit nicht substantiell erhöht wird.

Unmittelbar nach Rio 1992 hatte die zunehmende politische Unterstützung für die internationale Umweltzusammenarbeit ermöglicht, die Ausgaben des BMZ in diesem Bereich deutlich zu steigern. Seit 1992 sind die Ausgaben für die technische und die finanzielle Zusammenarbeit in diesem Bereich nie unter die Grenze von 530 Mio. € gesunken. Der Höhepunkt wurde in den Jahren 1996/1997 erreicht, als die Ausgaben 950 Mio. € übertrafen.

| Tabelle 2: BMZ-Ausgaben für Umwelt- und Ressourcenschutz | | | | | | |
|--|---------------|---|----------------------|----------|---------------|---------------|
| | A | B² | C | D | E | F |
| | BMZ gesamt | Technische und finanzielle Zusammenarbeit | Zahlung an GEF | B+C | in % (D/A) | in % (C/A) |
| 2000 | 3.675.167 | 532.720 | 48.363 | 581.083 | 15,8% | 1,3% |
| 2001 | 3.789.783 | 746.730 | 58.949 | 805.679 | 21,3% | 1,6% |
| 2002 | 3.910.954 | 845.340 | 62.969 | 908.309 | 23,2% | 1,6% |
| 2003 | 3.767.536 | 681.540 | 94.785 | 776.325 | 20,6% | 2,5% |
| Quellen: Säule A BMF 2001, 2002, 2003 und 2004; Säulen B und C BMZ, per E-Mail (4. Juni 2004); alle Zahlen in laufenden 1000 €; Säulen D, E und F beruhen auf eigenen Berechnungen. | | | | | | |

Obwohl der Umwelt- und Ressourcenschutz eines der drei Hauptgebiete der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bildet, ist diese Prioritätensetzung nicht von grundlegenden Veränderungen der Verfahren zur Programmierung der Mittel begleitet worden. Mittelprogrammierung findet nach wie vor v.a. auf der Basis von Länderplanung statt, deren Verfahren auf Verhandlungen mit der Partnerregierung beruhen. Dieses Verfahren begrenzt die deutschen Versuche, die Ausgaben auf bestimmte programmatische Schwerpunkte zu konzentrieren. Darüber hinaus werden die deutschen Beiträge zu multilateralen Fonds und Organisationen durch einen Bundestagsbeschluss begrenzt, der besagt, dass mindestens zwei Drittel der deutschen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit über bilaterale Kanäle getätigt werden müssen. So können die Beiträge zur GEF nur begrenzt Schieflagen auf der bilateralen Ebene ausgleichen. Zwischen 1994 (33 Mio. €) und 2003 (94,7 Mio. €) sind die Zahlungen an die GEF zwar absolut stark gewachsen, bleiben relativ zum Gesamtbudget des BMZ jedoch eher bescheiden.

Die deutsche Umweltpolitik hatte zunächst Ende der 1980er Jahre an Profil gewonnen, und zwar durch die Schaffung des BMU 1986 und durch die qualitativen Veränderungen, die der erste Umweltminister, Klaus Töpfer, einführte. Die rot-grüne Koalition führte Ende der 1990er Jahre ebenfalls zu einer Neubelebung der deutschen Umweltpolitik, die sich deutlich daran orientiert, einen Beitrag zum Schutz globaler Umweltgüter zu leisten. Das beste Beispiel ist das EEG, das im März 2000 beschlossen wurde und das hohe Abnahmepreise für die Einspeisung erneuerbarer Energien mit einer Abnahmeverpflichtung der Netzbetreiber kombiniert. Ziel dieses Gesetzes ist, den Anteil der erneuerbaren Energien am Elektrizitätsangebot auf 12,5 % bis zum Jahre 2010 und auf mindestens 20 % bis zum Jahre 2020 zu erhöhen. Das Gesetz hat die wirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für die Verbreitung erneuerbarer Energien enorm verbessert: im Jahre 2002 hatten sie bereits einen Anteil von 7,6 % am Energieendverbrauch (nur Strom, ohne Heizung und Transport). Deutschland stellt weltweit die größten Kapazitäten an Windenergie bereit und hat dadurch wesentlich zur Verbesserung und Verbreitung dieser Technologie beigetragen (vgl. Tabelle

2 Diese Zahlen beziehen sich auf die Vorhaben der technischen und finanziellen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit im engeren Sinne, die umweltpolitische Zielsetzungen im Sinne zweier Definitionen verfolgen: Vorhaben, in denen der Umwelt- und Ressourcenschutz ein wichtiges sekundäres Ziel darstellt und Vorhaben, in denen der Umwelt- und Ressourcenschutz das vorrangige Ziel darstellt.

3).³ Darüber hinaus hat das BMU errechnet, dass 23 von den 53 Mio. Tonnen CO₂-Emissionen, die 2003 eingespart werden konnten, auf das EEG zurückgeführt werden können. Für 2010 geht das BMU von einem möglichen Einsparvolumen von mindestens 40 Mio. Tonnen CO₂ durch den Einsatz erneuerbarer Energien aus (BMU 2004, 1).

| Tabelle 3: Vorhandene Kapazitäten für die Stromerzeugung durch erneuerbare Energien in Deutschland (in Megawatt, MW) | | | | |
|---|-------------|---------------|-----------------|--------------|
| | Wind | Wasser | Biomasse | Sonne |
| 1990 | 56 | 4.403 | 190 | 2 |
| 1995 | 1.094 | 4.521 | k.A. | 18 |
| 1999 | 4.444 | 4.547 | 448 | 67 |
| 2000 | 6.112 | 4.572 | 585 | 111 |
| 2001 | 8.754 | 4.600 | 825 | 179 |
| 2002 | 12.001 | 4.620 | 900 | 262 |
| Juni 2003 | 12.828 | 4.620 | 1.000 | 300 |
| Quelle: BMU (2003b, 13) | | | | |

Diese Veränderungen in Deutschlands Energiematrix sind nicht mit öffentlichen (Steuer)Mitteln subventioniert worden, sondern durch Zwangsabgaben der Energieverbraucher, d.h. durch private Haushalte und durch öffentliche und private Unternehmen, die den garantierten Abnahmepreis finanzieren, den die Anbieter erneuerbarer Energien erhalten. Außerdem sind die Netzbetreiber dazu verpflichtet, erneuerbaren Energien bei Abnahme und Vertrieb den Vorzug zu geben. Diese Verpflichtung hat den Netzzugang erheblich erleichtert. In kommenden Jahren werden die Subventionen für die Abnahmepreise für erneuerbare Energien kontinuierlich abgesenkt werden, so dass diese Energien zunehmend dazu gezwungen werden, mit fossilen Energieträgern unter Marktbedingungen zu konkurrieren.

Zwischen 1999 und 2003 hat das EEG 8566 Mio. € für erneuerbare Energien bereitgestellt und sich damit als sehr wirksames Instrument erwiesen (vgl. Tabelle 4). Dies ist etwa 21-mal so viel wie der deutsche Beitrag zur GEF in demselben Zeitraum und ein Beispiel für den Trend, dass private Mittel zunehmend öffentliche Mittel für die Finanzierung globaler öffentlicher Güter ergänzen.

3 1998 beliefen sich die weltweiten Kapazitäten an Windenergie auf 10.153 MW; Deutschland hatte damals einen Anteil von 2.874 MW (Turkenburg 2000). Im Juni 2003 beliefen sich die in Deutschland installierten Kapazitäten auf 12.828 MW.

| Tabelle 4: Einspeisung von und Zahlungen für Strom aus erneuerbaren Energiequellen nach dem EEG | | | | | | |
|--|--------------|--------------|---------------|-------------|-------------|----------------------------|
| | 1998* | 1999* | 2000** | 2001 | 2002 | 2003 (geschätzt) |
| Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen (TWh) | 6,8 | 7,9 | 13,8 | 17,8 | 24,9 | 31,1 |
| Erhaltene Zahlungen (Mio. €) | 551 | 639 | 1177 | 1540 | 2212 | 2792 |
| Anteil erneuerbare Energien (%) | | | 3,01 | 3,89 | 5,33 | 6,78 |
| Durchschnittliche Zahlungen (Cent/kWh) | | | 8,50 | 8,64 | 8,87 | 8,96 |
| * aufgrund des Vorgängergesetzes des EEG | | | | | | |
| ** Zwischen März und Dezember 2000 wurden 9,9 TWh eingespeist, für die 845 Mio. € gezahlt wurden. | | | | | | |
| Quelle: BMU (2003a, 18) | | | | | | |

Zusammenfassend können folgende positive Merkmale des EEG herausgestellt werden:

- Es stellt einen wichtigen Beitrag für den Klimaschutz dar, ohne Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zu beanspruchen;
- es repräsentiert einen wichtigen Teil der Veränderungen, die Deutschland zuhause durchführen muss, um die Pionierrolle zu erfüllen, zu der es sich in der Klimarahmenkonvention und im Kyoto-Protokoll verpflichtet hat;
- es schafft Anreize für die weitere Verbreitung erneuerbarer Energietechnologien und die Verbesserung ihrer technischen und wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit; auf diese Weise verbessert es auch die Chancen ihres Transfers in andere Industrie- und in Entwicklungsländer;
- es mobilisiert erhebliche private Mittel für diese Zwecke;
- es ist ein Beispiel für eine Mehrebenenpolitik, da es zur Umsetzung des Ziels der EU für erneuerbare Energien auf nationaler Ebene und der Ziele der Klimarahmenkonvention auf internationaler Ebene beiträgt; außerdem kann es als *benchmark* für ein erfolgreiches Energiepolitikdesign im Ausland genutzt werden;
- schließlich ist es einer der Gründe für den Erfolg der Initiative der Bundesregierung, mit der Ausrichtung der internationalen Konferenz „*Renewables 2004*“ die Verbreitung der erneuerbaren Energien nach dem WSSD (*World Summit on Sustainable Development*) in Johannesburg 2002 zu fördern (Krause / Scholz 2004).

Experten aus BMU und BMZ erwarten für die nächsten Jahre keine Erhöhung der Mittel für die internationale Umweltzusammenarbeit. Dies sei erst dann möglich, wenn es den beteiligten Akteuren gelinge, ein ähnlich günstiges politisches Klima für diese Themen wie

vor und unmittelbar nach dem Erdgipfel von Rio 1992 zu schaffen. Im Gegensatz dazu werden die nationalen öffentlichen und privaten Ausgaben für globale Umweltgüter jedoch hoch bleiben.

Diese Dominanz einer nationalen Sichtweise auf die Nachhaltigkeitsagenda kann mit drei Beispielen illustriert werden:

- (1) Im Jahr 2000 schuf das BMBF ein Forschungsprogramm, das auf die Entwicklung von anwendungsorientierten Nachhaltigkeitskonzepten ausgerichtet („*Nachhaltigkeitskonzepte für die Praxis*“) und mit einem Budget von 654 Mio. € ausgestattet war.⁴ Die vier Themenschwerpunkte des Programms sind (i) gesellschaftliches Handeln für nachhaltige Entwicklung, (ii) Nachhaltigkeit im Privatsektor, (iii) Konzepte für eine nachhaltige Nutzung der Regionen und (iv) Konzepte für eine nachhaltige Ressourcennutzung. Eine Analyse der bereits geförderten Projekte zeigt, dass eine nationale oder gar lokale Forschungsperspektive auf Nachhaltigkeitsthemen überwiegt. Die internationale Dimension kommt kaum vor. In den eigenen Worten des BMBF: *„Ein besonderes Gewicht der Forschungsförderung des BMBF für Nachhaltigkeit liegt mit 100 Millionen Euro auf der Entwicklung der Kreislaufwirtschaft, dem effektiven Ressourcenmanagement sowie der Förderung von nachhaltigen Produkten und Dienstleistungen auf dem Markt. Für die Begrenzung der in Deutschland weiterhin steigenden Kohlendioxidemissionen aus dem Verkehr fördert das Ministerium die Forschung für eine nachhaltige Mobilität allein in Ballungsräumen mit rund 80 Millionen Euro. Vielversprechende Ansätze sind hier die Verbesserung der Informationen für die Verkehrsteilnehmer, die Staubeseitigung und die Vermeidung unnötigen Verkehrs. Das BMBF fördert zudem im Rahmen des neuen Klimaforschungsprogramms DEKLIM mit insgesamt 37 Millionen Euro Forschungsarbeiten, die den Einfluss der vom Menschen freigesetzten Treibhausgase auf die Stabilität des Klimasystems untersuchen. (...) Zudem beschäftigen sich vom BMBF geförderte Projekte unter anderem mit der Zunahme von umweltbedingten Allergien und den Gefahren der erhöhten UV-B Strahlenbelastungen durch Sonnenlicht sowie der sich nach Norden ausbreitenden Malaria.“*⁵ Diese Subprogramme beschränken sich alle auf Forschung in Deutschland. Eine Ausnahme bildet die Forschung zu Wasserressourcen, die sich sowohl auf Flussbecken in Deutschland (Elbe und Donau) als auch in Afrika bezieht. Dieses Programm, GLOWA, ist mit einem Volumen von 35 Mio. € ausgestattet.
- (2) 2003 hat das BMBF einen Dialogprozess mit Wissenschaftlern aller deutschen Universitäten und Forschungsinstituten ausgerichtet, um eine Forschungsagenda für die Zukunft zu erstellen. Dieser internetgestützte Konsultationsprozess namens „*futur*“ mündete in eine Sammlung von Forschungsthemen, die ebenfalls v.a. nationale Fragestellungen widerspiegeln und eine internationale oder wenigstens europäische Perspektive vermissen lassen.⁶

4 Vgl. die Website des BMBF unter <http://www.bmbf.de/de/502.php>.

5 Vgl. <http://www.bmbf.de/press/706.php>.

6 Vgl. <http://www.futur.de>.

- (3) 2001 wurde durch die Bundesregierung der deutsche Nachhaltigkeitsrat einberufen. Dieser Rat *„berät (die Bundesregierung) in ihrer Nachhaltigkeitspolitik und soll mit Vorschlägen zu Zielen und Indikatoren zur Fortentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie beitragen sowie Projekte zur Umsetzung dieser Strategie vorschlagen. Eine weitere Aufgabe des Rates für Nachhaltige Entwicklung ist die Förderung des gesellschaftlichen Dialogs zur Nachhaltigkeit.“*⁷ Die Zusammensetzung des Rates wurde von deutschen NROs stark kritisiert, weil nur wenige Mitglieder eine wirklich globale Perspektive auf Nachhaltigkeitsthemen vertreten.

Es gibt jedoch eine wichtige Ausnahme in der deutschen politiknahen Nachhaltigkeitsforschung, die eine positive Entwicklung markiert. 1992 schufen BMU und BMBF den WBGU (Wissenschaftlicher Beirat für Globale Umweltveränderungen) mit der Aufgabe, Gutachten zu relevanten globalen Trends zu erstellen und politische Maßnahmen vorzuschlagen. Dieser Beirat besteht aus neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus den Sozial- und Naturwissenschaften; er hat eine Reihe von Gutachten veröffentlicht, die national und international stark beachtet werden.⁸ Diese Gutachten bearbeiten globale Umweltveränderungen aus umwelt- und entwicklungspolitischer Perspektive und sind damit ein wichtiges Werkzeug, um Veränderungen, die durch Deutschland mit hervorgerufen und hier im Alltag spürbar werden, in einen wirklich globalen Rahmen zu stellen. Sie stellen eine wichtige Quelle und Referenz für politische Entscheidungsträger in BMU, BMZ und BMBF dar.

Vorschläge für die Politikharmonisierung und Budgetplanung auf nationaler Ebene

Nach 1992 war die politische Lage günstig, um neue Instrumente für die Lösung globaler Probleme zu entwickeln; sie wurde jedoch nicht genutzt, um größere institutionelle Reformen anzugehen. Reformversuche hätten sich auf folgende Bereiche beziehen können:

- die Schaffung gemeinsamer Initiativen verschiedener Ministerien zur Umsetzung der Rio-Konventionen auf nationaler Ebene, einschließlich ihrer Auswirkungen auf andere Weltregionen. Derartige gemeinsame Initiativen hätten die Autonomie der einzelnen Ministerien zwar reduziert, aber ihre gemeinsame Problemlösungsfähigkeit mit Blick auf die globale Dimension ihres jeweiligen Politikfelds und die Politikkohärenz deutlich erhöht; so wäre es möglich gewesen, die Synergiepotenziale gemeinsamer Maßnahmen zu mobilisieren;
- gemeinsame interministerielle Initiativen hätten auch das Arbeitsprogramm der entsprechenden parlamentarischen Ausschüsse verändert und das Verstehen der vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen nationalen, regionalen und internationalen Problemen erleichtert. Dies hätte die Durchsetzung einer neuen Definition von internationaler Zusammenarbeit ermöglicht, nach der die Bewahrung des Friedens und der ökologischen Lebensgrundlagen auf der Erde notwendigerweise mit der Armutsbekämpfung in den Ländern des Südens verknüpft werden muss;

⁷ Vgl. <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/>.

⁸ Für mehr Informationen vgl. <http://www.wbgu.de>.

- gemeinsame interministerielle Initiativen hätten die Haushaltsmittel für die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen, die sich aus der Ratifizierung der Rio-Konventionen ergeben, auf mehrere Ministerien verteilt. Dies hätte das Monopol des BMZ auf die Finanzierung der Umsetzung der Rio-Konventionen im Ausland angegriffen, aber es hätte den Kreis derjenigen Akteure, die an diesem Politikfeld interessiert sind, vergrößert und damit die Chancen, dass genügend Mittel für diese Zwecke bereitgestellt werden, erhöht.

Die Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Bundesregierung von 1998 und noch stärker diejenige von 2002 zeigen, dass die politische Vision für derartige gemeinsame Initiativen und das Verständnis von Umwelt- und Entwicklungspolitik als Querschnittsdimension anderer Politikfelder (wie Landwirtschaft, Wirtschaftspolitik, Handel, Steuerpolitik) vorhanden waren. Die Umsetzung dieser Vereinbarungen ist jedoch noch nicht erfolgreich gewesen, v.a. wegen der Konzentration auf die Umsetzung der sozialpolitischen Reformagenda.

Bezüge zu globalen öffentlichen Gütern und internationaler Zusammenarbeit in der Koalitionsvereinbarung von 2002⁹

Entwicklungspolitik „leistet die entwicklungspolitischen Beiträge zur nachhaltigen Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse, zur Förderung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, zur Bekämpfung der Armut, zur Prävention von Krisen und gewalttätigen Konflikten sowie zu einer sozial gerechten, ökologisch tragfähigen und damit nachhaltigen Gestaltung der Globalisierung. Zentrales Ziel ist die Stärkung der ökonomischen und sozialen Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften. Dies gilt vor allem in den Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas.“ Entwicklungspolitik soll neue Finanzierungsinstrumente für die internationale Zusammenarbeit wie die Tobin-Steuer und die vom WBGU vorgeschlagenen Nutzungsentgelte für globale Güter fördern (WBGU 2002). Außerdem werden die Förderung von ökologischen und sozialen Standards im Welthandel, die Konsolidierung der Menschenrechte, die Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter und die Prävention von Krisen sowie die Konfliktbewältigung genannt.

Um diese ehrgeizigen Ziele zu erreichen, werden weitere Ziele genannt, die alle direkte Auswirkungen auf die internationale Zusammenarbeit haben und zu einer höheren Mittelbereitstellung führen sollen: die Förderung der Interessen der Entwicklungsländer in der WTO, die Schaffung eines öffentlichen Insolvenzrechts, die Verabschiedung einer aktiven und kohärenten Klima- und Energiepolitik gemeinsam mit Entwicklungsländern, die Gleichstellung der Vorkehrungen multilateraler Umweltabkommen mit den Regeln der WTO und die verstärkte Unterstützung für „den Aufbau nationaler Institutionen und funktionaler Verwaltungsstrukturen in Entwicklungsländern, die unerlässlich für eine soziale und ökologische Marktwirtschaft, Stärkung der Demokratie sowie die Umsetzung internationaler Verpflichtungen sind“.

In der Präambel der Koalitionsvereinbarung 2002 steht, dass die Globalisierung gerechter gestaltet werden soll und dass politische Maßnahmen mit diesem Ziel sich an den Parametern der sozialen Gerechtigkeit, des ökonomischen Wachstums und der ökologischen Nachhaltigkeit orientieren sollen. Diese Parameter werden in der Vereinbarung entweder als Leitplanken oder als Kriterien für andere politische Ziele genannt: Exportförderung und öffentliche Bürgschaften für Ausfuhren und

9 Vgl. SPD / Bündnis90/Die Grünen (2002).

Direktinvestitionen sollten sich bspw. an diesen Parametern ausrichten. Die Umweltpolitik ist zuständig für die Umsetzung der Erklärung des WSSD in Johannesburg, wird sich für die „Aufnahme verbindlicher Sozial- und Umweltstandards in der WTO und für eine Fortentwicklung der UNEP (United Nations Environment Programme) zu einer Weltumweltorganisation einsetzen“ und sie „wird die Initiativen für eine international koordinierte Einführung von Entgelten auf die Nutzung von Luftraum und Weltmeeren unterstützen“. Der Verbraucherschutz wird als weiterer fundamentaler Bestandteil der Marktliberalisierung betrachtet. Die Reform der europäischen Agrarpolitik wird als fundamentale Herausforderung gesehen, um eine gerechtere Welthandelsordnung und nachhaltigere Produktionsmuster zu fördern. Zur Agrarpolitik sagt die Vereinbarung sinngemäß, dass die Bundesregierung dazu beitragen will, dass alle Menschen Zugang zu genügend und gesunden Nahrungsmitteln haben. Zugangsrechte zu Boden, Saatgut, Wasser und Wäldern und zu Bildung, Information und Gesundheitsdienstleistungen für alle Menschen auf der Welt seien eine Grundbedingung für Entwicklung und müssten daher gesichert werden, vor allem für Mädchen und Frauen. Die Förderung der ländlichen Entwicklung weltweit habe daher Priorität. Marktverzerrende Exportsubventionen der Europäischen Union (EU) sollen in der kommenden WTO-Runde abgeschafft und Standards für den Schutz der Umwelt, der Tiergesundheit und der sozialen Rechte eingeführt werden. Die Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel unter der „special and differential treatment-Klausel“ sei fundamental. Besonders müsse der faire Handel gefördert werden. Des Weiteren werden auch der Schutz der Biodiversität, der Regenwälder und die nachhaltige Nutzung der Weltmeere und der Fischzucht genannt. Auf internationaler Ebene sei es wichtig, stärker gegen den illegalen Holzeinschlag und den Handel mit illegal eingeschlagenem Holz vorzugehen.

Die Koalitionsvereinbarung hält fest, dass Reformen und Veränderungen in Deutschland mit Verbesserungen für die ökonomisch und politisch schwächeren Partner in der Welt verknüpft werden müssen. Um dies zu erreichen, sei es notwendig, dass verschiedene Ministerien die internationalen Auswirkungen ihrer politischen Entscheidungen berücksichtigen. Eine kohärentere Entwicklungspolitik könne nur das Ergebnis gemeinsamer Anstrengungen der Bundesregierung als Ganzes sein.

3 Bewertung

In den folgenden Abschnitten fassen wir die Ergebnisse unserer Analyse aus zwei Perspektiven zusammen: der strategischen Herausforderung, vor der die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik steht, um die neuen globalen sicherheits- und umweltpolitischen Aufgaben zu bewältigen (3.1), und der neuen Trends, die in der deutschen Finanzierung von internationaler Zusammenarbeit in diesen Politikfeldern sichtbar sind (3.2). So wird deutlich, welche Schritte Deutschland bereits in diese neue strategische Richtung unternommen hat.

3.1 Strategische Herausforderungen für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik

Die dargestellten Fallstudien zeigen die fundamentalen Herausforderungen, vor denen die deutsche Politik- und Finanzierungscoordination im Bereich der Außenbeziehungen steht. Diese Herausforderungen wurden zuerst 1992 auf dem Erdgipfel in Rio de Janeiro formuliert, aber jenseits aller politischen Rhetorik wurde die gebotene Dringlichkeit des

Handelns nie völlig anerkannt. Erst der Terrorangriff vom 11. September 2001 stellte die Notwendigkeit sofortigen Handelns klar.

Die strategische Neuorientierung der deutschen Entwicklungspolitik zeigt, dass die Folgen des 11. September 2001 ein völlig neues Licht auf die Verbindungen zwischen Sicherheit und Entwicklung und auch auf den Beitrag, den Entwicklungspolitik zur Bekämpfung der Ursachen von Gewalt und Terrorismus leisten kann, geworfen haben.

Seit den 1990er Jahren hat die Entwicklungspolitik ihre Agenda ständig erweitert, und dies trotz stagnierender Finanzmittel. Die HIPC-Initiative zur Entschuldung der ärmsten Entwicklungsländer, die Beiträge zum PRSP-Prozess, die Millenniumsentwicklungsziele, der Rio-Prozess und die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit bei der Gestaltung der Globalisierung – dies sind nur ein paar Stichworte, um die immer umfassenderen Herausforderungen zu beschreiben, denen sich die deutsche Entwicklungspolitik (verstanden als globale Strukturpolitik) stellen will. Die Schnittfläche zwischen Entwicklung und Sicherheit stellt sich als ein weiteres, ressourcenintensives und hochkomplexes Handlungsfeld heraus. Der Versuch, diese vielfältigen Themen zu bündeln, hat drei Megaprojekte der deutschen (und internationalen) Entwicklungspolitik hervorgebracht:

- die MDG-Agenda zur Armutsbekämpfung,
- die Sicherheitsagenda und
- die Rio-Agenda mit ihrem Fokus auf globale Umweltveränderungen.

Jedes dieser Megaprojekte ist zweifellos von großer Bedeutung für internationale Politik und deutsche Außenpolitik. Gleichzeitig gibt es zwischen Armutsbekämpfung, Sicherheit, nachhaltiger Entwicklung und anderen grenzüberschreitenden und Weltproblemen erhebliche Wechselbeziehungen. Dennoch ist es offensichtlich, dass es in einer Situation knapper Haushaltsmittel notwendigerweise zu Konkurrenz und Spannungen zwischen diesen Megaprojekten kommt. Diese Spannungen und Konfliktpotenziale betreffen vor allem folgende Aspekte:

- die Zuweisung und Verwendung finanzieller Mittel;
- das Gewicht, das jedem Megaprojekt zugewiesen wird;
- die Divergenz der Partnerländer für die Umsetzung jedes Megaprojekts;
- das unterschiedliche Gewicht, das die anderen betroffenen Ministerien den Megaprojekten jenseits seiner entwicklungspolitischen Bedeutung beimessen.

Die MDG-Agenda: Armutsbekämpfung

Dies ist das klassische Handlungsfeld der Entwicklungspolitik. Der UNDP-Bericht zur menschlichen Entwicklung von 2003 umreißt die *road map* für eine an den MDGs orientierte Entwicklungspolitik, die sich im Wesentlichen der Halbierung der absoluten Armut, der Bekämpfung armutsbedingter Krankheiten und der Gewährleistung des Zugangs zur Grundbildung bis zum Jahre 2015 verschrieben hat. Aus dieser Perspektive müsste sich die Entwicklungspolitik auf die 60 ärmsten Entwicklungsländer konzentrieren, die aus

eigener Kraft die Millenniumsziele nicht erreichen können. Dazu gehören etwa 20 Länder, die von Krieg und Gewalt zerrissen sind. Aber aus der MDG-Sicht sind Entwicklungsprogramme in Peru, Honduras, Kenia und Bangladesh genauso wichtig wie in Afghanistan oder dem Irak, obwohl die erstgenannten Länder keinerlei internationale Sicherheitsrisiken darstellen. Obwohl Armutsbekämpfung zu mehr Sicherheit und Stabilität in den Partnerländern beiträgt bzw. mittelfristig auch weltweit – und dies als ein positiver externer Effekt gilt – wird diese Dimension nicht als Ziel an sich gesehen. Deshalb können Strategien zur Armutsbekämpfung aus der Sicht der MDG-Agenda nicht vorrangig in Ländern umgesetzt werden, die für Industrieländer Sicherheitsrisiken darstellen, sondern vor allem in den sozio-ökonomisch schwächsten Ländern. Wenn wir Jeffrey Sachs' Berechnungen zu den Kosten des Millenniumprojekts folgen, müssten die Geberländer ihre Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit verdoppeln, wenn die MDGs bis 2015 erreicht werden sollen.

Die Sicherheitsagenda: Entwicklungspolitik als ein Mittel für das Management internationaler Krisenherde

Konfliktprävention, Konfliktmanagement und die politische Stabilisierung schwacher Länder können als entwicklungsrelevante Bausteine betrachtet werden, mit denen Gewaltpotenziale in Entwicklungsländern eingehegt werden können. Armutsbekämpfung, der Aufbau einer sozialen Infrastruktur und von Institutionen zur Bereitstellung von Sicherheit (Polizei, Gerichte, Demobilisierung irregulärer militärischer Einheiten) stellen aus dieser Sicht Instrumente dar, die Zerfallsprozesse in Entwicklungsländern aufhalten können, die Risiken für die internationale Sicherheit darstellen (können) (Faust / Messner 2004). Nimmt man das entwicklungspolitische Ziel, diese Problemsituationen zu bewältigen, ernst, müsste man fordern, dass die knappen EZ-Mittel auf die 20 bis 30 Länder konzentriert werden, die bereits zusammengebrochen sind oder sich im Zerfallsprozess befinden. Dies würde eine andere Logik der Mittelverteilung als aus der Sicht der MDG-Agenda bedeuten. Nicht die bedürftigsten Länder würden prioritär von der Entwicklungspolitik unterstützt werden, sondern jene Gesellschaften, von denen akute Gefährdungen für die internationale Sicherheit ausgehen. Wichtigstes Ziel wäre, diese Länder davon abzuhalten, in die Kategorie der *failing states* abzurutschen. Die Frage, ob Entwicklungsinvestitionen eher in Peru und Tansania oder in Afghanistan und im Irak zu tätigen seien, wäre aus der sicherheitspolitischen Sicht leicht zu beantworten.

Eine wirksame Strategie, um diese sicherheitspolitisch relevante Ländergruppe zu stabilisieren, hätte ihren Preis. *State-building*, nachhaltige Stabilisierung, *nation-building* sind langfristige Prozesse, die enorme Ressourcen erforderlich machen. Sogar die Stabilisierung eines so kleinen Staatswesens wie der Kosovo hat die internationale Staatengemeinschaft seit 1999 Milliarden Dollar gekostet und ist immer noch nicht abgeschlossen. Größere Operationen wie die in Afghanistan verschlingen enorme Mittel. Der Versuch der USA, mithilfe einer militärischen Intervention den Irak zu einem stabilen Partner des Westens „umzugestalten“, hat seit Frühjahr 2003 mehr als 100 Mrd. US \$ gekostet.

Auf der positiven Seite kann vermerkt werden, dass – wie der Fall Afghanistan (Kunduz) deutlich zeigt – die sicherheits- und entwicklungspolitische Agenda zu neuen Formen der Kooperation zwischen Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik führt, während die MDG-Agenda im Wesentlichen in der Hand der klassischen entwicklungspolitischen Akteure bleibt.

Die Rio-Agenda und die Suche nach Lösungen für Weltprobleme

Dringende globale Umweltprobleme, wie sie auf dem Erdgipfel von Rio 1992 behandelt wurden, und die Debatte über globale öffentliche Güter, die in den 1990er Jahren geführt wurde, sind angesichts der neuen terroristischen Bedrohung und der Konzentration der Entwicklungspolitik auf die Armutsbekämpfung in den Hintergrund gerückt. Im Schatten des 11. September 2001 ist es immer schwieriger, die Mittel zu mobilisieren, die für die Abmilderung des Klimawandels und den Schutz globaler Umweltgüter und Ökosysteme sowie der Biodiversität erforderlich sind. Entwicklungspolitik spielt in diesem Politikfeld eine zentrale Rolle, da nicht eines dieser Weltumweltprobleme ohne die Zusammenarbeit der Entwicklungsländer gelöst werden kann. Die Wechselbeziehungen zwischen Armut und Umweltzerstörung werden zwar oft und zu Recht genannt, aber die Prioritäten und strategischen Schlussfolgerungen der Agenda, die sich der Bekämpfung der globalen Umweltprobleme verschrieben hat, unterscheiden sich stark von denen der MDG-Agenda. Aus umweltpolitischer Sicht müsste vor allem mit Ländern zusammengearbeitet werden, die für die Lösung globaler Umweltprobleme zentral sind (z.B. aufgrund hoher und schnell wachsender CO₂-Emissionen oder der Zerstörung von Urwäldern) und deren Kooperation bei grenzüberschreitenden Umweltpolitiken notwendig ist. Diese Ländergruppe ist keineswegs identisch mit den 60 Entwicklungsländern, die UNDP als wesentliche Partner der MDG-Agenda ermittelt hat, oder mit den Ländern, die aus sicherheitspolitischer Perspektive hochrelevant sind. Eine Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) kommt z.B. zu dem Schluss, dass die Gruppe der „Ankerländer“ von zentraler Bedeutung für jeden Versuch ist, Weltumweltprobleme zu bewältigen.¹⁰ Die Kosten einer wirksamen Strategie zur Bewältigung der globalen Umweltprobleme sind hoch. Der WBGU hat berechnet, dass die OECD-Länder etwa 1 % ihres Bruttosozialprodukts in globale Umweltpolitik investieren müssten, um die zunehmende Degradierung des Weltökosystems aufzuhalten.

Aufgrund ihrer ökonomischen und politischen Bedeutung als Regionalmächte und neue globale Player in der Weltpolitik könnten einige der oben genannten Ankerländer auch eine sehr wichtige Rolle bei der Bearbeitung anderer wichtiger Weltprobleme spielen. Dazu gehören die nachhaltige Stabilisierung der internationalen Finanzmärkte, die Entwicklung eines globalen Sicherheitsregimes, die Einsetzung weltweiter Regelsysteme für die Nutzung kontroverser Technologien (z.B. Reproduktionstechnologien) oder die Reform und Weiterentwicklung der Vereinten Nationen. Die Logik der Rio-Agenda und anderer globaler Herausforderungen legt der Außen- und Entwicklungspolitik nahe, mit anderen Fachministerien (z.B. Umwelt, Wissenschaft, Forschung, Finanzen) eng zusammenzuarbeiten, um signifikante Kooperationsprogramme mit den Ankerländern aufzulegen.

Diese Überlegungen machen klar, dass die neuen globalen Herausforderungen zu Allokationskonflikten sowohl innerhalb des BMZ-Haushalts als auch zwischen anderen Ministerien führen können, da es verschiedene Zielsysteme für die jeweils angestrebte *Global Governance* gibt. Darüber hinaus ist es notwendig, Prioritäten zu setzen und strategische Kernziele zu definieren, um einen wirksamen Beitrag zur Lösung der oben genannten globalen Probleme zu leisten.

¹⁰ Dazu gehören Brasilien, Mexiko, China, Indien, Südafrika, Russland, Thailand, Indonesien, Iran und Ägypten.

Drei strategische Optionen sind denkbar, um mit den oben genannten Herausforderungen umzugehen:

1. *Kontinuität*: Die deutsche Entwicklungspolitik würde die Allokationskonflikte und Spannungen zwischen den drei Megaprojekten negieren und sich trotz knapper Ressourcen weiterhin in allen drei Feldern engagieren. Diese Perspektive ist recht realistisch, weil sie an etablierten Routinen festhält und vermeidet, Konflikte offen anzusprechen. Eine derartige Strategie wäre jedoch relativ ineffektiv und würde die angestrebten Ziele kaum erreichen können, da die Mittel zu breit gestreut würden.
2. *Konzentration*: Die deutsche Entwicklungspolitik könnte sich auf eines der oben genannten Megaprojekte konzentrieren, anstatt alle Probleme gleichzeitig lösen zu wollen. Dies könnte das Ergebnis einer strategischen Entscheidung oder einer graduellen und ungeplanten Abfolge von Ereignissen sein. Die hohe Priorität, die der Bekämpfung des Terrorismus in Deutschland und den OECD-Ländern beigemessen wird, könnte – wenn nichts dagegen unternommen wird – zur Vernachlässigung anderer außenpolitischer Felder führen. Dieser Pfad ist ebenfalls riskant, da Armutsbekämpfung, Sicherheit, nachhaltige Entwicklung und andere Weltprobleme eng miteinander zusammenhängen. Jede dieser Problemkonstellationen wird in den kommenden Jahrzehnten relevant sein.
3. *Strategische Arbeitsteilung*: Da die Strategien der Kontinuität und der Konzentration mit größeren Risiken behaftet sind und nicht anzunehmen ist, dass sich die Investitionen in die Entwicklungszusammenarbeit signifikant erhöhen werden, stellt sich die Frage nach einer sinnvollen Arbeitsteilung zwischen der deutschen bilateralen, der europäischen und der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit und wie diese an die Anforderungen der oben genannten Megaprojekte angepasst werden könnte. Während das Angebotsspektrum der bilateralen, europäischen und multilateralen Geber oft kaum zu unterscheiden ist, verlangen die neuen Herausforderungen nach funktional spezialisierten Antworten auf die Fragen der drei Megaprojekte. Dies wiederum wirft drei weitere Fragen auf: (i) Welche entwicklungspolitischen Akteure haben welche komparativen Vorteile bei welchen Kernaufgaben? (ii) Wie kann funktionale Spezialisierung eingesetzt werden, um Spezialisierungsvorteile zu entwickeln, die geringere Kosten verursachen und die Wirksamkeit und Effizienz der EZ erhöhen? (iii) Wie können Redundanzen und Überlappungen zwischen den größeren Akteuren der internationalen Entwicklungspolitik reduziert werden?

Diese Debatten werden in den kommenden Jahren sowohl in Deutschland als auch in der EU an Bedeutung zunehmen.

3.2 Trends in der Finanzierung von internationaler Zusammenarbeit in Deutschland

Sowohl der Afghanistan-Einsatz, der das Ziel der Bekämpfung des internationalen Terrorismus verfolgt, als auch die Beiträge zur globalen Umweltpolitik sind Beispiele für Politikfelder, in denen die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik erodieren. Dies bedeutet, dass bei der Entwicklung von nationalen Maßnahmen in diesen Politikfeldern zunehmend der internationale Kontext berücksichtigt werden muss, der durch globale Ver-

einbarungen, multilaterale Programme und durch eine wachsende Zahl beteiligter internationaler Akteure beeinflusst wird. Folgende Fragestellungen und Trends sind in diesem Zusammenhang relevant:

Gibt es einen Trend zur Koordinierung oder gar Harmonisierung der nationalen Beiträge zum Schutz globaler öffentlicher Güter, die von verschiedenen Akteuren bereitgestellt werden, oder handelt es sich in der Regel um unkoordinierte Beiträge? Im Falle der Beiträge zur globalen Umweltpolitik hat sich gezeigt, dass die Abstimmung zwischen BMZ, BMU und BMF in der Regel einem Muster der negativen Koordination folgt. Es wird versucht, Überlappungen zu vermeiden und auf diese Weise Koordinationsprozesse zu etablieren. Eine positive Koordination im Sinne gemeinsam entwickelter und umgesetzter Ansätze ist eher die Ausnahme (z.B. im Rahmen der „Renewables“-Konferenz zu erneuerbaren Energien, die im Juni 2004 in Bonn stattgefunden hat und für die beide Ministerien die Federführung hatten). Direkte Kooperation vor Ort, wie sie im Fall des Afghanistan-Einsatzes erforderlich ist, fördert ein zwischen AA, BMZ und BMVg koordiniertes und harmonisiertes Vorgehen in operativen Fragen. Belege für einen Trend in diese Richtung sind die Verabschiedung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ und des „Aktionsprogramms 2015“ zur globalen Armutsbekämpfung durch die Bundesregierung. Neben der Koordination und Harmonisierung des Vorgehens in operationalen Fragen und der Standardisierung von Leitbildern ist das Verhältnis zwischen den betroffenen Ministerien aber immer noch von Konkurrenz um Ressourcen, Zuständigkeiten, politische Aufmerksamkeit und Macht bestimmt.

Werden Investitionen in globale öffentliche Güter eher mit öffentlichen oder privaten Mitteln finanziert? Im Falle des Ausbaus der erneuerbaren Energien in Deutschland wurden die erforderlichen Investitionen durch privates Kapital finanziert, nicht durch öffentliche Mittel. Es wurden jedoch ordnungspolitische Instrumente eingesetzt, um private Akteure dazu zu zwingen, erneuerbare Energien zu subventionieren. Im Ergebnis sind die Mittel, die auf nationaler Ebene in den Klimaschutz investiert wurden, deutlich höher als die Ausgaben der Entwicklungszusammenarbeit in diesem Bereich. Der Aktionsplan, der auf der internationalen Konferenz zur Förderung der erneuerbaren Energien in Bonn im Juni 2004 vorgelegt wurde, stellt den Versuch dar, diese neue Dynamik im Privatsektor auch für Investitionen in Entwicklungsländern zu nutzen. Der Afghanistan-Einsatz ist ein klassischer Fall von Regierungshandeln und wird daher mit öffentlichen Mitteln finanziert und von öffentlichen Kräften umgesetzt (Bundeswehr, Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit im Besitz des Bundes). Hier verhält sich die Bundesregierung nicht konform zu einem Trend, der in anderen Ländern, bspw. dem Irak, beobachtet werden kann, und der in der zunehmenden Kontrahierung privater Sicherheitsdienstleister bei militärischen Konflikten besteht.

Gibt es einen Trend weg von länderorientierten Politiken und hin zu themenorientierten Politiken? Beide Fallstudien zeigen, dass sich Ansätze mit einer starken Länderorientierung schrittweise in themenorientierte Strategien verwandeln. Die deutschen Außenbeziehungen (AA und BMZ) beruhten traditionell auf länderorientierten Ansätzen, mit denen endogene Kräfte gestärkt werden sollten, im Gegensatz zu den geopolitischen oder geoökonomischen Strategien, wie sie bspw. die USA verfolgen. Insbesondere bei der Entwicklung von Leitbildern können wir feststellen, dass die Problemsicht immer stärker von Problemkontexten der internationalen Politik beeinflusst wird. Deutlich wird dies im Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundes-

regierung, in der Agenda des deutschen Nachhaltigkeitsrats und in den Gutachten des WBGU. Die Berücksichtigung dieser Problemzusammenhänge in der Entwicklungszusammenarbeit beinhaltet veränderte Begründungs- und Suchmuster: Zur eher altruistischen Motivation der Armutsbekämpfung gesellt sich die Unterstützung von Entwicklungsländern als Partner für den Schutz globaler öffentlicher Güter, eine weniger altruistische Motivation, die mehr zu einer aufgeklärten Formulierung von nationalen Interessen passt. Die Herausforderung, diese neuen strategischen Problemsichten auf globale Fragen in Länderstrategien von BMZ und AA zu „übersetzen“, ist jedoch noch nicht zufriedenstellend bewältigt.

Nehmen multilaterale Fonds und Strategien für die Finanzierung oder Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern an Bedeutung zu? Im Falle der globalen Umweltpolitik ist die deutsche Unterstützung für die Schaffung der GEF als zentraler Mechanismus für die Umsetzung der Rio-Konventionen in Entwicklungsländern fundamental gewesen. Dennoch sind die deutschen Einzahlungen in die Fazilität bescheiden geblieben, wenn man sie mit den Ressourcen vergleicht, die Deutschland auf nationaler bzw. bilateraler Ebene für die globale Umweltpolitik bereitgestellt hat. Große Fortschritte wurden in diesem Politikfeld bei der Verabschiedung von formalisierten multilateralen Strategien (wie z.B. das Montreal-Protokoll) und bei Diskursen zu Nachhaltigkeitsmodellen und *best practices* gemacht. Dies hat einerseits nationale Politiken und die öffentliche Meinung in Deutschland beeinflusst, während andererseits Deutschland international häufig berechtigt als einer der Pioniere einer multilateral koordinierten Umweltpolitik gesehen wird. Im Falle der internationalen Sicherheitspolitik gibt es keine der GEF vergleichbare Institution. Hier dominiert neben den etablierten NATO-Strukturen, die nach dem 11. September 2001 etwas an Relevanz verloren haben, ein breites Spektrum nationaler Finanzierungsmechanismen. Parallel zu dieser Entwicklung erweist sich Deutschland als wichtiger Akteur und Koordinator multilateraler Aktivitäten in Afghanistan; Belege wären etwa die Bonner and Berliner Afghanistan-Konferenzen und das starke deutsche Engagement in der ISAF in Afghanistan. Gleichzeitig hat der 11. September 2001 dazu gedient, den Prozess der Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik der EU zu beschleunigen. In Zukunft könnte es in der EU zu einer – im Vergleich zu anderen Ländern und Regionen – deutlichen Schwächung des Prinzips der nationalen Souveränität in der Sicherheitspolitik kommen.

Die Ergebnisse der beiden Fallstudien legen eine differenziertere Formulierung der häufig vorgestellten These nahe, dass nationale Regierungen eher vermeiden, nationale Souveränität abzugeben, Fortschritte in der internationalen Zusammenarbeit daher auf Absichtserklärungen und unverbindliche Strategien und Modelle beschränkt sind und Staaten nicht dazu bereit sind, internationale Übereinkommen und Verpflichtungen wirklich einzuhalten und umzusetzen. Unsere Fallstudien zeigen, dass transnationale Absichtserklärungen und die Setzung internationaler Standards zwar schneller vorankommen als die Bereitschaft, internationale Vereinbarungen umzusetzen und in multilaterale Fonds einzuzahlen. Dabei müssen aber drei Beobachtungen berücksichtigt werden:

Erstens haben globale Diskurse und die Entwicklung von internationalen Standards und Regeln einen enormen Einfluss auf die strategischen Debatten in Deutschland, sei es über die Bekämpfung des internationalen Terrorismus oder die globale Umweltpolitik.

Zweitens entwickeln international vereinbarte internationale Standards, Prinzipien und Regeln eine Eigendynamik. Nationalstaaten greifen auf sie zurück, um Verpflichtungen zu definieren, deren Einhaltung von nationalen und internationalen Akteuren überprüft werden kann. In der deutschen politischen Debatte haben Hinweise auf internationale Übereinkommen, Standards und Verpflichtungen ein Eigengewicht. Die Existenz globaler Standards und Regeln ist hilfreich, um nationale politische Akteure aufzubauen und zu stärken, die an der Lösung von Weltproblemen interessiert sind.

Drittens unternimmt Deutschland trotz der Begrenzungen, die in den beiden Fallstudien festgestellt werden, ernsthafte Anstrengungen, um die Rolle eines aktiven Players zur Stärkung multilateraler Strukturen einzunehmen. In Deutschland ist die Bereitschaft, ein gewisses Maß an Souveränität auf internationale Akteure zu übertragen, sich an internationalen Prozessen zur Regelbildung zu beteiligen und sich multilateral koordinierten Strategien anzuschließen, um Weltprobleme zu bearbeiten, wahrscheinlich weiter entwickelt als in anderen OECD-Ländern. Es ist jedoch ebenso klar geworden, dass auch Deutschland es vorzieht, die Kontrolle über seine nationalen finanziellen Ressourcen zu behalten. Obwohl Deutschland in globale Fonds wie die GEF einzahlt, ist es doch nach wie vor stark daran interessiert, v.a. über bilateral finanzierte Maßnahmen zu internationalen Programmen und Agenden beizutragen.

Darüber hinaus ist *Global Governance* selbst in Politikfeldern, in denen nationale Regierungen die Notwendigkeit für grenzüberschreitendes Handeln sehen, mit einer Reihe von Problemen kollektiven Handelns konfrontiert (z.B. dem *free rider*-Problem, dem Problem des kleinsten gemeinsamen Nenners, Probleme endloser Meinungsverschiedenheiten und Verhandlungen, dem Phänomen von Spielern mit Vetomacht). Die oben dargestellten Fallstudien und viele andere Erfahrungen aus dem Feld der internationalen Zusammenarbeit zeigen jedoch, dass diese Probleme nicht zu einer Renationalisierung führen. Was wir vielmehr beobachten können, ist eine Vielfalt von *Global Governance*-Mustern, die auch Strategien umfassen, mit denen Probleme und Fallstricke kollektiven Handelns in der *Global Governance*-Architektur bearbeitet werden können: *club governance* (wie bspw. im Fall der US-amerikanischen Irak-Politik), "Koalitionen der Willigen" (hier kann wiederum der Fall Irak angeführt werden, aber auch die Globale Konferenz für Erneuerbare Energien in Bonn vom Juni 2004), die Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Akteuren in globalen Politiknetzwerken und deren Fähigkeit, internationale Entscheidungsprozesse zu beeinflussen (wie bspw. globale Klimanetzwerke) und die Stärkung von regionalen *Governance*-Strukturen als ein Instrument für politisches Handeln auf der globalen Ebene (wie bspw. die Außen- und Sicherheitspolitik der EU).

Literaturverzeichnis

Auswärtiges Amt et al. (2003): Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, Berlin

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2001): Bundeshaushaltsplan 2001, Einzelplan 23 Geschäftsbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin

– (2002): Bundeshaushaltsplan 2002, Einzelplan 23 Geschäftsbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin

– (2003): Bundeshaushaltsplan 2003, Einzelplan 23 Geschäftsbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin

– (2004): Bundeshaushaltsplan 2004, Einzelplan 23 Geschäftsbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin

BMI (Bundesministerium des Inneren) (2002): Der 11. September 2001 und seine Folgen, Dokumentation aus dem Bundesministerium des Inneren, Berlin

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2003a): Entwicklung der erneuerbaren Energien, Berlin

– (2003b): Umweltpolitik: Erneuerbare Energien in Zahlen – nationale und internationale Entwicklung, Berlin

– (2004): Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG): Überblick über das vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz, Berlin

BMVg (Bundesministerium der Verteidigung) (1994): Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr, Bonn

Deutschland / Bundesregierung (2002): Armut bekämpfen – Aktionsprogramm 2015, Berlin

– (2004): Aktionsplan: „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin

Deutschland / Bundestag (1990): Schutz der tropischen Wälder: eine internationale Schwerpunktaufgabe, 2. Bericht der Enquête-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“, Bonn (Drucksachen / Dt. Bundestag 11/7220)

– (2002): Schlussbericht der Enquête-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“, Berlin (Drucksachen / Dt. Bundestag 14/9200)

– (2004): Kleine Anfrage: Fortführung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, Berlin (Drucksachen / Dt. Bundestag 15/2869)

Eberlei, W. / C. Weller (2001): Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report 51)

- Faust, J. / D. Messner* (2004): Entwicklungspolitik als Kernelement der europäischen Sicherheitspolitik, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 3/2004)
- Klingebiel, S. / K. Roehder*, (2004): Das entwicklungspolitisch-militärische Verhältnis: Der Beginn einer neuen Allianz, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 1/2004)
- Krause, M. / I. Scholz* (2004): Klimaschutz und Energiepolitik in der Entwicklungszusammenarbeit – der Beitrag der erneuerbaren Energien, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 2/2004)
- Messner, D.* (2002): Globalisierungsanforderungen an Institutionen deutscher Außen- und Entwicklungspolitik, in: *Politik und Zeitgeschichte* 18/19/2004, 21–29
- Messner, D. / F. Nuscheler* (2001): Entwicklungspolitik und Globalisierung, in: I. Hauchler / D. Messner / F. Nuscheler (Hrsg.), *Globale Trends 2002*, Frankfurt/a.M.: Fischer
- Statistisches Bundesamt (s.a.)*: Außenhandel nach Waren und Ländern (Spezialhandel), Wiesbaden (diverse Jahresberichte)
- SPD* (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) / *Bündnis90/Die Grünen* (2002): Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit: Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland: Für eine lebendige Demokratie, Berlin
- Turkenburg, W. C. et al.* (2000): Renewable Energy Technologies, in: J. Goldemberg et al. (Hrsg.), *World energy assessment: energy and the challenge of sustainability*, New York: United Nations Development Programme, 220–274
- WBGU* (Wissenschaftlicher Beirat für Globale Umweltveränderungen) (2002): Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter: Sondergutachten, Berlin; online: http://www.wbgu.de/wbgu_sn2002.html
- Wieczorek-Zeul, H.* (2001): Der Umbau zu einer neuen Weltordnung: Globale Strukturpolitik: Entwicklungspolitik und ihre praktischen Beiträge, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3/2001, 227–235